Za izdavača:
Prof. dr Mirjana Franceško

Recenzenti:
Prof. dr Duško Radosavljević, prof. dr Slobodan Marković, doc. dr Aleksandar Vasić, Doc. dr Miroslav Milosavljević, doc. dr Tanja Milošević, mr Tatjana Glušac

Prevodioci:
Aleksandra Erić-Bukarica – koordinator prevođenja
Doc. dr Mirjana Radosavljević, doc. dr Jasmina Đorđević, mr Isidora Wattles, mr Tatjana Glušac, Dubravka Vlahović, Davor Stanisavljević

Lektori:
Marijana Savatović
Marina Ratkov

Članovi programskog odbora:
Prof. dr Mirjana Franceško, predsednik
Prof. dr Đorđe Đurić, urednik Zbornika radova
Prof. dr Slobodan Marković
Prof. dr Duško Radosavljević
Doc. dr Sanja Đurđić
Doc. dr Aleksandar Vasić
Doc. dr Tanja Milošević
Mr Tatjana Glušac

Članovi organizacionog odbora:
Doc. dr Duška Franeta, doc. dr Miroslav Milosavljević, Đorđe Knežević, Radivoje Jovović, tehnički sekretar

Naučni skup je podržao Pokrajinski sekretarijat
za nauku i tehnološki razvoj AP Vojvodine

CIP – Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)
339.923(4-672EU:497.11)(082)

Društveni izazovi evropskih integracija : Srbija i uporedna iskustva = Social challenges of European integrations : Serbia and comparative experiences. 1, Pravo, ekonomija, društvena pitanja : zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa / [članovi organizacionog odbora Duška Franeta… [et al.] ; prevodioci Aleksandra Erić-Bukarica … [et. al.]]. - Novi Sad : Fakultet za pravne i poslovne studije ; Prometej, 2010 (Novi Sad : Tampograf). - 591 str. : graf. prikazi, tabele ; 23 cm

Pojedini radovi na engl. jeziku. - Tiraž 200. - Bibliografija. Rezimei na engl. jeziku.

ISBN 978-86-515-0556-3 (Prometej)

1) Франета, Душка

a. Европска унија - Придруживање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 257831431

Izdavači:
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad
Prometej, Novi Sad

DRUŠTVENI IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA

Srbija i uporedna iskustva

SOCIAL CHALLENGES OF EUROPEAN INTEGRATIONS

Serbia and comparative experiences

1

PRAVO, EKONOMIJA, DRUŠTVENA PITANJA

ZBORNIK RADOVA
SA MEĐUNARODNOG NAUČNOG SKUPA

USEE – Unija fakulteta jugoistočne Evrope
Fakultet za pravne i poslovne studije
PROMETEJ, 2010

DRUŠTVENI IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA

SRBIJA I UPOREDNA ISKUSTVA

Kraj XX i početak XXI veka obeležilo je ubrzavanje integrativnih procesa u Evropi, ali i skepticizam i otpore tim procesima. Povezivanje evropskih država u okviru Evropske unije (EU) ostvarivano je uporedo sa prijemom novih država u EU, čime je broj članica sredinom prve dekade ovog veka gotovo udvostručen. Države-aspiranti na članstvo prethodno su, svaka na svoj način, prošle kroz proces tranzicije koji je doveo do niza društvenih promena, kako u njihovim ekonomskim, pravnim i političkim sistemima, tako i u načinu života velikog broja njihovih građana koje se odražavaju i na ličnom planu. U kontekstu ovih procesa pojedina fundamentalna klasična shvatanja međunarodnog prava, prvenstveno ona koja se tiču državnog suvereniteta i odnosa između država, preispituju se i postepeno modifikuju. Nova pitanja se javljaju i u mnogim drugim oblastima društvenog života, i zahtevaju adekvatne odgovore kako državnih vlasti, tako i nauke. Pitanja u oblasti statusa građana i njihovih prava i sloboda, bezbednosti, zaštite životne okoline, mogućnosti kretanja i zapošljavanja građana i u drugim državama osim matičnih, komunikacije građana – kako uzajamne tako i sa nosiocima državne vlasti – i drugo, u novim okolnostima se ne ograničavaju samo na pojedine države već imaju širu, regionalnu, pa i globalnu dimenziju.

Promene koje nastaju zahtevaju uključenost širokih segmenata društva u tranzicione procese, kako u fazi donošenja odluka o promenama koje treba preduzeti tako i u pogledu njihovog inkorporisanja u društvo. To svakako zahteva povezano i koordinisano delovanje politike, društvene prakse i nauke u traganju za rešenjima.

Cilj naučnog skupa o društvenim izazovima evropskih integracija, sa posebnom usmerenošću na Srbiju na putu ka Evropskoj uniji, jeste da rasmotri multidisciplinarno, iz ugla različitih naučnih i primenjenih disciplina (prava, ekonomije, menadžmenta, bezbednosti, psihologije, filologije), osnovne postulate savremenih koncepcija koje u prvi plan stavljaju neophodnost integracija i globalizacije, mere koje se preduzimaju radi bržeg i kvalitetnijeg pristupanja društvenim promenama, kao i moguće posledice

koje one proizvode na opštem i ličnom planu. U tome od velike pomoći mogu da budu i iskustva drugih država koje su kroz proces tranzicije i uključivanje u EU i druge vidove integracija već prošle ili su u njemu daleko odmakle.

Fakultet za pravne i poslovne studije u Novom Sadu, kao inicijator i organizator ovog međunarodnog naučnog skupa, pružio je priliku da se razmotre različiti aspekti integracija u celini i izazovi pred kojima se nalazi Srbija u tim procesima. Dva toma Zbornika radova i veliki broj zainteresovanih istraživača svedoče o društvenoj i naučnoj opravdanosti da se ovaj naučni skup održi, da se sagledaju pojedini problemi evropskih integracija i da se ponude neka rešenja za njihovo prevazilaženje.

Progamski odbor zahvaljuje svim učesnicima na doprinosu da ovaj skup ostvari postavljeni cilj i izražava očekivanje da će i ubuduće učestvovati u sličnim aktivnostima čiji domaćin bude Fakultet za pravne i poslovne studije u Novom Sadu.

U Novom Sadu, 12. novembra 2010. godine. *Programski odbor*

SADRŽAJ

Radovan D. Vukadinović
TRANSFORMACIJA I KONSTITUCIONALIZACIJA PRAVA EZ I EU 13

Duško Radosavljević
SRBIJA I EVROPSKA ISKUSTVA: ŽIVETI KAO SAV NORMALAN SVET 31
SERBIA AND EUROPEAN EXPERIENCE: LIVING LIKE ORDINARY PEOPLE 38

Sanja Đurđić
THE RULE OF LAW AND INDEPENDENT JUDICIARY – PREREQUISITES FOR REGIONAL COOPERATION AND EUROPEAN INTEGRATION 39

Duška Franeta
POJAM I ZNAČAJ PROFESIONALNOG INTEGRITETA I UNAPREĐENJE PRAVNE ETIKE 52
THE CONCEPT AND IMPORTANCE OF PROFESSIONAL INTEGRITY AND DEVELOPMENT OF LEGAL ETHICS 66

Биљана Петровић
Преглед законодавства из „Зеленог пакета“ - нови европски еколошки параметри у Србији 67
OVERVIEW OF THE “GREEN PACKAGE” LEGISLATION – NEW EUROPEAN ECOLOGICAL STANDARDS IN SERBIA 78

Petar Teofilović
Institucija ombudsmana u Srbiji – Položaj i sadašnje stanje 79
OMBUDSMAN IN SERBIA − STATUS AND CURRENT STATE OF THE INSTITUTION 92

Дејан Милосављевић
ЗАШТИТА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ 93
THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITY RIGHTS IN SERBIA 109

Мирослав Милосављевић
КОНЦЕСИЈА – ОБЛИК СТРАНОГ УЛАГАЊА У СРБИЈУ 110
CONCESSION – A FORM OF FOREIGN INVESTMENT IN SERBIA 127

Andrea Fejős
REFORMA POTROŠAČKOG ZAKONODAVSTVA U SRBIJI 128
THE REFORM OF CONSUMER LEGISLATION IN SERBIA 147

Радица Шиповац
ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНИ АСПЕКТИ ДОБРОВОЉНИХ ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА 148
FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF VOLUNTARY PENSION FUNDS 160

Vesna Grdić-Prstojević
AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU I PRIVREMENI ZASTUPNIK KAPITALA U POSTUPKU PRIVATIZACIJE – PRAVNI OKVIR I OBIM DELOVANJA 161
PRIVATISATION AGENCY AND TEMPORARY REPRESENTATIVE OF CAPITAL IN THE PROCESS OF PRIVATISATION – LEGAL FRAMEWORK AND SCOPE OF ACTIVITY 170

Veljko Marković
SLOBODA KRETANJA KAO PRAVNI OSNOV ZA PROMET NEKRETNINA I KAPITALA U EU 171
THE FREEDOM OF MOVEMENT AS THE LEGAL BASIS FOR PROPERTY AND CAPITAL TRADING IN THE EU 183

Nataša Marković
SLOBODA PRUŽANJA USLUGA FIZIČKIM I PRAVNIM LICIMA U EVROPSKOJ UNIJI
FREEDOM OF PROVIDING SERVICES TO INDIVIDUALS AND CORPORATIONS IN THE EUROPEAN UNION 184

Babović J., Veselinović B.
AGRARNA POLITIKA EU I PRILAGOĐAVANJE AGRARA SRBIJE 195
AGRICULTURAL POLICY OF THE EU AND THE ADJUSTMENT OF SERBIAN AGRICULTURE 206

Boban Birmančević
EFEKTI GLOBALNOG KRETANJA KAPITALA 207
THE EFFECTS OF GLOBAL CAPITAL FLOWS 228

Ilija Ćalina i Edis Demić
ZNAČAJ SPOLJNIH DIREKTNIH INVESTICIJA EU U SRBIJU U PROCESU PRIDRUŽIVANJA 229
THE IMPORTANCE OF DIRECT EU INVESTMENTS IN SERBIA IN THE PROCESS OF ASSOCIATION 243

Vesna Kočić-Vugdelija, Jelena Simić, Mila Mihajlović
NACIONALNA STRATEGIJA RAZVOJA PRIVREDE SRBIJE U ODNOSU NA UTICAJ GLOBALIZACIJE 244
NATIONAL STRATEGY TO DEVELOP SERBIAN ECONOMY FROM THE STANDPOINT OF GLOBALIZATION 259

Jelena Vapa Tankosić, Maja Ćirić, Marko Carić
IS HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT INSTRUMENTAL FOR ACHIEVING COMPETITIVENESS ON THE EU MARKET? 260
DA LI JE RAZVOJ LJUDSKIH RESURSA PRESUDAN ZA OSTVARIVANJE KONKURENTNOSTI NA TRŽIŠTU EVROPSKE UNIJE 272

Miroslav Stojsavljević
THE RIVER DANUBE AS A EUROPEAN INTEGRATION ELEMENT 273
REKA DUNAV KAO FAKTOR EVROPSKIH INTEGRACIJA 283

Lidija Barjaktarović, Dejan Ječmenica
MOGUĆNOST PRIMENE ŠEST SIGMA U BANKARSTVU 284
POSSIBILITY OF IMPLEMENTING SIX SIGMAS IN BANKING 295

Владимир Врачарић
СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ БАНКАРСТВА ПОСЛЕ ФИНАНСИЈСКЕ КРИЗЕ И ОСВРТ НА СРПСКО БАНКАРСТВО 296
CONDITIONS AND PERSPECTIVES OF THE EURO AREA BANKING SECTOR AND REVIEW OF THE SERBIAN BANKING 314

Marijela Miletić, Aleksandar Vasiljević
ULOGA BANAKA U SPREČAVANJU PRANJA NOVCA 315
THE ROLE OF BANKS IN PREVENTING MONEY LAUNDERING 325

Маријела Милетић, Александар Васиљевић
РАЗВОЈ БАНКАРСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ ОД 2003. ГОДИНЕ 326
DEVELOPMENT OF BANKING SERVICES IN SERBIA SINCE 2003 339

Ljiljana Fijat, Milica Radović
DIREKTIVA 2005/60/EZ (III DIREKTIVA) O SPREČAVANJU KORIŠĆENJA FINANSIJSKOG SISTEMA U SVRHU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA 340
2005/60 EU DIRECTIVE (III DIRECTIVE) ON PREVENTION OF USING THE FINANCIAL SYSTEM FOR MONEY LAUNDERING AND TERRORISM FINANCING 357

Miodrag Todorović
PORESKA KONTROLA I SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE U SRBIJI 358
TAX CONTROL AND THE FIGHT AGAINST GREY ECONOMY IN SERBIA 379

Milica Radović, Ljiljana Fijat, Miroslav Milutinović
POLITIKA ZAŠTITE KONKURENCIJE U USLOVIMA PRIBLIŽAVANJA EVROPSKOJ UNIJI 380
THE POLICY OF PROTECTING COMPETITIVENESS ON THE WAY TO THE EUROPEAN UNION 393

Dejan Gligović
INOVACIJE U FUNKCIJI KONKURENTNOSTI PREDUZEĆA SA ASPEKTA GLOBALIZACIJE 394
INNOVATIONS FAVOURING THE COMPETITIVENESS OF COMPANIES FROM THE STANDPOINT OF GLOBALIZATION 403

Dragan Dukić
INOVATIVNOST I PREDUZETNIŠTVO U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIONIH PROCESA 404
ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION IN SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES 421

Marija Anđelković-Pešić, Marija Džunić, Vesna Janković-Milić
SOCIJALNI KAPITAL PREDUZEĆA – IDENTIFIKOVANJE, MERENJE I ANALIZA 422
ENTERPRISE'S SOCIAL CAPITAL – IDENFITICATION, MEASUREMENT AND ANALYSIS 438

Pencho Stoyanov Penchev, Mariana Mateeva Petrova
E-ADMINISTRATION VELIKO TARNOVO ON THE WAY OF PROVIDING EASY ACCESS TO INFORMATION AND SERVICES FOR THE CITIZENS AND THE BUSINESS IN THE AREA 439
E-UPRAVA VELIKO TARNOVO NA PUTU OBEZBEĐIVANJA LAKOG PRISTUPA INFORMACIJAMA I USLUGAMA GRAĐANIMA I PREDUZEĆIMA U TOJ OBLASTI 455

Boris Kršev
ISTORIJSKI OKVIRI NASTANKA EVROPSKE UNIJE (1945-1992) 457
THE HISTORICAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION (1945-1992) 470

Žarko Paunović
ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU EVROPEIZACIJE SRBIJE 471
THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF EUROPEANIZATION OF SERBIA 483

Ivan Arsenijević
REGIONALNA SARADNJA KAO IZAZOV ZAPADNOG BALKANA U PROCESU EVROINTEGRACIJA 484
REGIONAL COOPORATION AS A CHALLENGE TO THE WESTERN BALKANS INTO THE EU INTEGRATION PROCESS 496

Jelena Premović, Ljiljana Arsić
UTICAJ EVROPSKIH INTEGRACIJA NA REGIONALNI RAZVOJ SRBIJE 497

Marija Kolin
RODNE NEJEDNAKOSTI I POLOŽAJ ŽENA NA TRŽIŠTU RADA U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA 515
GENDER DIFFERENCIES AND POSITION OF WOMEN AT THE LABOUR MARKET IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESS 530

Nikolina Matijević
REGIONALNO POVEZIVANJE DRŽAVA I EVROPSKA UNIJA 531

Vidoje Vujić
IZAZOVI I OTPORI PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI 537
CHALLENGES AND OPPOSITION TOWARDS CROATIA'S EU ASSOCIATION 550

Oliver Bakreski, Rina Kirkova
THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE EUROPEAN UNION 551
REPUBLIKA MAKEDONIJA I EVROPSKA UNIJA 560

Radivoje Jovović
ITALIJANSKIM PRIMEROM DO MODERNOG SRPSKOG REGIONA 561
USING ITALY AS A MODEL FOR CREATING A MODERN SERBIAN REGION 576

Vojćeh Ščepanjski
ODRICANJE OD KOSOVA KAO USLOV UBRZANOG PRIKLJUČIVANJA SRBIJE EU
(licemernost jedne strategije političkog pritiska) 577
RENOUNCING KOSOVO AS A PRECONDITION FOR SERBIA'S FASTER EU ACCESSION
(the hypocritical nature of a political pressure strategy) 591

Radovan D. Vukadinović
Univerzitet u Kragujevcu i Centar za pravo EU

TRANSFORMACIJA I KONSTITUCIONALIZACIJA PRAVA EZ I EU

Rezime: Pod transformacijom EEZ se podrazumeva ukupnost promena u ekonomskom, poliitčkom i pravnom sistemu država članica i u samoj EEZ od momenta osnivanja do danas. Ove promene se najlakše mogu pratiti kroz promene ciljeva koji su postovaljani u određenim vremenskim periodima, u početku pred EEZ, a kasnije pred EZ i EU, kao i kroz način na koji su se države članice dogovarale oko obima i dinamike promena i, na kraju, kroz način i mehanizme na koji su organi EZ i EU izvršavali postavljene zadatke i ostvarivali dogovorene ciljeve. Navedene promene se mogu posmatrati sa političkog, ekonomskog i pravnog aspekta, ali je predmet ovog rada, s obzirom na njegovu namenu, ograničen samo na pravne aspekte. Iz tog razloga su u prvom delu rada analizirane nadležnosti koje su države članice prenosile na EZ/EU radi ostvarivanja zadatih ciljeva.

U drugom delu rada su analizirani elementi ustavnog okvira delovanja EZ/EU koji je Sud pravde vršio kroz konstitucionalizaciju njihovih osnivačkih ugovora i priznavanjem posebnih načela ili principa koja su karakteristična za federativne oblike državnog uređenja, kao što su direktna primena, direktno dejstvo, suprematija komunitarnog prava nad pravima država članica, kao i kroz priznavanje i zaštita ljudskih prava.

Na kraju, autor zaključuje da se dosadašnji razvoj i transformacija EZ relativno pouzdano mogu pratiti, ali je svetska ekonomska kriza učinila potpuno neizvesnim predviđanja o daljem razvoju EU ne samo u pogledu daljeg produbljivanja integracionih odnosa izumeđu država članica, već i u pogledu njenog daljeg širenja i mesta u međunarodnim odnosima.

Ključne reči: *transformacija, konstitucionalizacija, EZ, EU, Sud pravde, ljudska prava.*

I DEO TRANSFORMACIJA EEZ – OD TRGOVAČKOG DRUŠTVA DO POLITIČKE UNIJE

1. Reforma ciljeva

Evropska ekonomska zajednica je Rimskim ugovorom o osnivanju iz 1957. osnovana kao tipičan oblik regionalne ekonomske organizacije, odnosno povezivanja država na principima GATT-a. Otuda su pred nju, kao osnovni, bili postavljeni ekonomski ciljevi, od kojih je najznačajnije i najobuhvatnije bilo uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog evropskog tržišta (ZET). Zajedničko tržište je kao osnovni cilj u početku toliko dominiralo da je i sama Zajednica bila poistovećivana sa njim i često u literaturi i svakodnevnom govoru označavana kao ZET. Rok za uspostavljanje ZET-a je u Rimskom ugovoru o osnivanju, koji je stupio na snagu 1958, bio određen na dvanaest godina i Savet EEZ je godinu i po dana pre isteka navedenog roka, već sredinom 1968, konstatovao da su ispunjeni uslovi za uspostavljanje Zajedničkog evropskog tržišta između tadašnjih šest država origenirenih osnivača, kojima su se nakon toga pridružile i Velika Britanija, Danska i Irska. Iako je u toku uspostavljanja ZET-a, bilo pokušaja da se ciljevi EEZ prošire i na neke političke (Prvi i drugi Fušeov plan za uspostavljanje Evropsek unije), pokazalo se da je za takve planove bilo rano. Nakon prve privremene krize ili dileme oko pravaca daljeg razvoja, države članice su odlučile da EEZ i dalje ostane, pre svega, ekonomski oblik saradnje, ali sa novim produbljenim ekonomskim ciljem koji je označen kao uspostavljanje unutrašnjeg tržišta do kraja 1992. Ostvarivanje ovog cilja je bilo praćeno sloganom „Evropa 92" ili „Evropa bez granica". Unutrašnje tržište je u Jedinstvenom evropskom aktu (JEA) i kasnijem Sporazumu iz Mastrihta bilo definisano kao prostor na kome je obezbeđeno potpuno slobodno kretanje radnika, sloboda prometa robe, sloboda vršenja usluga i slobodno kretanje kapitala.

Međutim, ovakav razvoj je, posebno do Sporazuma iz Mastrihta iz 1992, u kome je EEZ bila posvećena prevashodno ostvarivanju ekonomskih ciljeva, bio kritikovan, posebno od kritičara preko Okeana koji su EEZ nazivali trgovačkim društvom ili, u najboljem slučaju, ekonomskim džinom, ali političkim patuljkom.[1] Otuda Mastriški sporazum predstavlja prekretnicu u razvoju EEZ jer je postavljenim ciljevima nagovestio njenu transformaciju od ekonomske ka opštoj društvenoj zajednici država članica. Ove promene, koje bi se mogle označiti kao revolucionarne, omogućene su dodatnim prenosom nadležnosti na, sada već preimenovanu, Evropsku zajednicu (EZ) i na

1 Priča je vezana za izjavu ondašnjeg državnog sekretara SAD, H. Kinsindžera i njegovu izjavu "Koga da pozovem, ako želim da razgovarama sa Evropskom unijom. ("Who do I call when I want to speak to Europe?).

novoosnivanu Evropsku uniju (EU). U svim kasnijim izmenama Ugovora o osnivanju (izvršenim u Amsterdamu i Nici) pred EZ su postavljani ne samo ekonomski, već i novi opšti društveni ciljevi čime je opravdavana formalna promena imena i gubljenje atributa „ekonomske" zajednice. Suština ove, samo na prvi pogled formalne promene najjasnije i najjezgrovitije je izražena u sintagmi na nemačkom jeziku u kome je razvoj EEZ označen jezičkom sintagmom od *Geseelshaft* do *Gemeinschaft*, tj. od trgovačkog društva do društvene zajednice. Što se tiče političkih ciljeva obuhvaćenih pojmovima spoljne i odbrambene politike, njih je trebalo ostvariti u okviru novoosnovane Evropske unije mehanizmima i postupcima koji su bili dosta nejasno i neprecizno navedeni u tzv. drugom i trećem stubu. Ova veštačka i teško razumljiva razdvojenost ciljeva i paralelizam u postojanju EZ i EU su konačno prestali stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma, kojim je EU preuzela mesto EZ i sa novim, proširenim i obogaćenim ciljevima nastavila pravni i politički kontinuitet u razvoju EEZ i EZ.

Navedene promene su u pravnom smislu omogućene povremenim izmenama i dopunama Osnivačkih ugovora, što se može označiti kao proces formalne i institucionalne reforme Evrospke zajednice. Takvih izmena Ugovora o osnivanju je bilo osam: kroz četiri izmene je bio omogućen prijem novih država članica, dok su četiri odražavale materijalne promene, pre svega, ciljeva Zajednice ili Unije.[2] Materijalne izmene i dopune Osnivačkih ugovora su vršene: 1986. – usvajanjem tzv. Jedinstvenog evropskog akta kojim je trebalo omogućiti uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, 1992. – usvajanjem Sporazuma iz Mastrihta, kojim je trebalo odrediti dinamiku uspostavljanja monetarne unije; 1997. – usvajanjem Sporazuma iz Amsterdama, kojim je produžen rok za uspostavljanje monetarne unije, i 2001. – usvajanjem Sporazuma iz Nice, kojim je trebalo izvršiti institucionalna prilagođavanja za prijem novih država članica. Neke od navedenih izmena se po karakteru mogu označiti kao revizione ili radikalne, a druge kao postepene ili evolutivne. Međutim, pored uspešnih, ostao je i jedan neuspeli pokušaj reformi Zajednice i Unije koji je bio iniciran predlogom Ugovora o ustavu za Evropu iz 2004, čija je ratifikacija obustavljena nakon što su se francuski i holandski građani izjasnili negativno na organizovanim referendumima.[3] Izvršavanje postavljenih zadatka i ostvarivanje navedenih ciljeva povereni su organima ili institucijama EZ/EU čiji su način rada, a delimično i nadležnosti, takođe, pretrpeli izvesne promene ili nužna prilogađavanja kako u međusobnim odnosim, tako i u odnosu na države članice, što se označava kao proces interinstitucionalnih reformi.

---

2 V. T. Tridimas and P. Nebbia, *European Union Law for the Twenty-First Century*: Vol. I Rethinking the New Legal Order, Hart Publishing, 2004, str. 1.

3 Više u: R. Vukadinović, Evropska unija ostaje bez Ustava, *Pravni život*, knj. 14, 2007, str. 139-146.

2. Reforme institucija / Interinstitucionalne reforme

Pod interinstitucionalnim reformama se podrazumevaju promene unutrašnje strukture samih zajednica koje su najčešće vršene horizontalnom preraspodelom nadležnosti između njenih organa, kao i regulisanjem odnosa organa Zajednice prema organima Evropske unije. Promene u nadležnostima i načinu rada i odlučivanja u organima Evropskih zajednica su u početku imale za cilj da uspostave institucionalno jedinstvo između postojećih Zajednica, kao što je to urađeno ugovorima o fuziji organa, a kasnije i da se uspostavi institucionalno jedinstvo sa Evropskom unijom. Ovakve reforme su, takođe, imale za cilj da omoguće efikasno korišćenje postojećih i novih nadležnosti kako bi EZ/EU učinile efikasnijom i prema državama članicama i prema trećim državama na međunarodnoj sceni. Otuda interinstitucionalne reforme obuhvataju promene ne samo po horizontali, već po vertikali. Iako su navedenim reformama u većoj ili manjoj meri bili obuhvaćeni svi organi EZ/EU, za predmet ovog rada su od posebnog značaja promene u karakteru i ovlašćenjima Evropskog parlamenta i uticaj koji je Sud pravde imao na oblikovanje komunitarnog prava i njegovu konstitucionalizaciju.

3. Reforme u nadležnostima EZ/EU

3.1. Princip dodeljenih nadležnosti

Budući da je Evropska zajednica bila organizovana po ugledu na složene države i da je, prema shvatanju Suda pravde, počivala na *vladavini prava*,[4] bilo je neophodno da države članice prenesu potrebna ovlašćenja na Zajednicu (vertikalni prenos), a Zajednica na organe vlasti (horizontalni prenos ili alokacija). Nakon stupanja na snagu Sporazuma iz Lisabona, države članice ova ovlašćenja prenose direktno na Uniju, pa će se i pravo, koje bude bilo stvarno, označavati kao pravo Evropske unije. Otuda ranija Evropska zajednica, a danas Evropska unija raspolažu samo tako dodeljenim ili prenetim ovlašćenjima, a ne i sopstvenim ili originernim legislativnim ovlašćenjima, niti tako dobijana ovlašćenja mogu širiti svojom odlukom.

Teorijski posmatrano, Unija bi potrebna ovlašćenja mogla crpeti direktno od „evropskog naroda" (kada bude postojala kategorija jedinstvenog evropskog naroda), ili ih „pozajmljivati" kao što to danas čini od država članica. Na nužnost pozjamljivanja potrebnih ovlašćenja ne utiče činjenica da je Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mastrihta državljanima država članica priznato istovremeno i svojstvo evropskih građana (*citizenship*), što

4 Vid. slučaj 294/83, Party Ecologiste 'Les Verts' v European Parliament, [1986] ECR 1339, str. 1365.

je u jednom delu teorije tumačeno kao „premisa evropskog naroda".[5] Ovo zbog toga što evropskim građanima još uvek nije dato pravo da kao jedinstveni politički entitet raspolažu suverenim ovlašćenjima, nezavisnim od onih koja imaju po osnovu državljanstva, već to i dalje čine kao državljani država članica i preko država članica. Otuda i Evropska unija, kao i ranije Evropske zajednice, može dobiti potrebna ovlašćenja od država članica. U slučaju Evropske ekonomske zajednice, Sud pravde je to nedvosmisleno potvrdio u predmetu Costa v ENEL,[6] navodom da ovlašćenja Zajednice potiču od „ograničenja suvereniteta ili transfera ovlašćenja od strane država članica…". Prenos takvih ovlašćenja je, prema shvatanju Suda, definitivan i neopoziv, a tako dodeljena ovlašćenja ne mogu biti vraćena od Zajednice, niti ih države članice mogu obnoviti.[7] Takođe i nemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) je, polazeći od činjenice da ne postoji jedinstveni evropski narod, u slučaju Brunner zaključio da ovlašćenja Unije (i Zajednice) potiču od naroda Evrope koji su još uvek organizovani u nacionalne države, a ne od homogenog i jedinstvenog evropskog naroda. Otuda Evropska unija ne raspolaže ovlašćenjima da sama širi svoje nadležnosti, već to može učiniti samo izmenama Ugovora o osnivanju koje podležu odobrenju nacionalnih parlamenata.[8]

Obim ovlašćenja koja su države članice dužne da prenesu na organe Unije određuje Ugovor o osnivanju. Upravo zbog toga, Evropska unija, kao ni ostale međunarodne organizacije, ne raspolaže opštim i neograničenim ovlašćenjima, niti je ovlašćena da ih sama širi (*Kompetenz-Kompetenz*), već samo onim ovlašćenjima koja su neophodna za ostvarivanje ciljeva koji su Ugovorom o osnivanju postavljeni pred nju.[9] Lisabonskim sporazumom nadležnosti Unije su određene po principu pozitivne enumeracije u skladu sa principima supsidijarnosti i srazmernosti. Na osnovu principa pozitivne enumeracije, Unija može delovati samo u okviru dodeljenih nadležnosti i samo radi ostvarivanja ciljeva koji su proklamovani Ugovorom o osnivanju. Na osnovu principa supsidijarnosti, Unija može da interveniše u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, samo ukoliko države članice ne mogu na odgovarajući način da ostvare nameravane ciljeve sopstvenim akcijama, niti na centralnom, niti na regionalnim ili lokalnom nivou, ali

5 V. Čok, Evropsko građanstvo i državljanstvo država članica u politici i pravu Evropske unije, *Revija za evropsko pravo*, 1(2000), str. 7.

6 Slučaj 6/64, [1964] ECR 585, na str. 593.

7 Vid. slučaj 7/71, Commission v France, [1971] ECR 1003, str. 1018; Usher, *European Community Law and National Law: The Irreversible Trasfer*?, London, 1981.

8 Vid. tačke 33 i 59 presude.

9 Prema mišljenju D. Chalmers-a, *European Union Law*, Vol. I, Ashgate, 1998, str. 205. podela nadležnosti između država članica i Evropske ekonomske zajednice bila je do sredine osamdesetih godina regulisana u skladu sa Luksemburškim kompromisom, kojim je državama članicama bilo dozvoljeno da stave veto na svaki predlog koji im se nije sviđao.

koji mogu, iz razloga obimnosti ili dejstva predloženih akcija, biti bolje ostvareni na nivou Unije.[10]

Na osnovu principa srazmernosti ili proporcionalnosti, sadržina i oblik preduzete akcije Unije ne smeju prekoračiti onu meru koja je neophodna za ostvarivanje ciljeva Unije.

Ovo praktično znači da su Ugovorom o osnivanju države članice preuzele obavezu da na Uniju prenesu, po obimu i vrsti, samo ona ovlašćenja koja su neophodna za ostvarivanje u njemu određenih ciljeva i zadataka, dok je Unija, u skladu sa odredbama člana 5 Ugovora o Evropskoj uniji, obavezna da deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni Ugovorom.

3.2. Nadležnosti EU prema Lisabonskom sporazumu

Iskustvo je pokazalo da način podele vlasti između država članica i Evropske unije predstavlja centralno pitanje od čijeg rešenja zavisi opšti položaj država članica u Uniji, kao i sam karakter Unije. Otuda je već 2000. na samitu u Nici ovo pitanje označeno kao ključno za budući razvoj Evrope i Evropske unije, pa je o njemu raspravljano i u toku usvajanja Predloga Ugovora o ustavu za Evropu i na Lisabonskom samitu.

U predlogu Ugovora o ustavu za Evropu (predlog Ustava) odredbe o nadležnosti su bile sadržane u glavi III u prvom delu, članovi od 9 do 17. Odredbama člana 9 je stipulisano da Unija raspolaže dodeljenim ovlašćenjima i da ih može koristiti u skladu sa načelom supsidijarnosti i proporcionolnosti. U odnosu na ranija rešenja, Predlog ustava je za korišćenje dodeljenih ovlašćenja pored ranije uvedenog načela supsidijarnosti izričito zahtevao i poštovanje načela proporcionalnosti. Pri tome je i jednom i drugom načelu bio dat karakter „osnovnih načela".

U pogledu vrsta, prema Predlogu ustava, Unija je trebalo da raspolaže trima vrstama nadležnosti: isključivim, podeljenim i potpomažućim ili komplementarnim.[11]

U Lisabonskom sporazumu, pitanja nadležnosti Unije su regulisana u oba Ugovora. U Ugovoru o EU (čl. 4. i 5) su navedeni principi na kojima države članice prenose potrebne nadležnosti na Uniju i opšti principi njihovog korišćenja. U Ugovoru o funkcionisanju EU (UFEU), u članovima od 2 do 6, navedene su vrste ili kategorije nadležnosti i oblasti u kojima Unija raspolaže odgovarajućim nadležnostima.

---

10 Čl. 5(3). UEU.

11 Ove nadležnosti se mogu nazvati i komplementarnim kao što je i bilo predloga u toku rada na Ustavu. Vid. S. Wetherill, Competence, u: *Ten Reflections on the Traty for Europe*, Ed. B. de Wite, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Academy of European Law, 2003, str. 54.

Pojam isključivih ili ekskluzivnih nadležnosti, kao legislativnih ovlašćenja koja može koristiti samo i jedino Unija, i u Lisabonskom sporazumu je ostao isti kao i u ranijim verzijama Osnivačkih ugovora. Međutim, one su UFEU po prvi put konkretizovane na tačno nabrojane oblasti. U odnosu na ranija rešenja, uočljivo je da Unija neće raspolagati isključivim nadležnostima za regulisanje tzv. četiri velike slobode: slobodan promet robe, slobodno kretanje radne snage, slobodno vršenje usluga i slobodan promet kapitala. Njihovo izostavljanje sa liste isključivih nadležnosti i prebacivanje u podeljene nadležnosti je obrazloženo postojanjem posebnih odredaba koje se direktno odnose na četiri slobode[12], kojima je već samim mestom u Sporazumu dat veći pravni i politički značaj i priznata direktna primena.

U slučaju podeljenih nadležnosti i Unija i države članice imaju pravo da donose legislativne obavezujuće akte po pitanjima koja su navedena u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Međutim, države članice mogu vršiti svoja ovlašćenja samo u obimu ili u delu u kome ih Unija već nije iskoristila, ili je odlučila da prestane sa njihovim korišćenjem. Ovakvom formulacijom je Uniji dato prvenstvo u njihovom korišćenju a, sa druge strane, potvrđena je od ranije poznata teorija ispražnjenih ovlašćenja (*pre-emption*). To praktično znači da su države članice, nakon što je Unija regulisala neko pitanje iz polja podeljene nadležnosti, automatski lišene istog prava, budući da je to pravo iscrpljeno ili ispražnjeno.

Posebnu vrstu podeljenih nadležnosti čine one koje se mogu vršiti zajedno: istovremeno i od strane Unije i od strane država članica. Ovakvo vršenje nadležnosti je predviđeno u oblastima istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira, kao i u oblastima unapređivanja saradnje i humanitarne pomoći.

Međutim, u Ugovoru o funkcionisanju EU nije ponovljena odredba iz Predloga Ustava (član 13, stav 1 Predloga) prema kojoj podeljena nadležnost postoji u svim slučajevima kad Ustavom neko pitanje nije predato u izričitu nadležnost Uniji ili se ne može svrstati u tzv. potpomažuću nadležnost. U pravnoj teoriji je ovakva formulacija protumačena kao davanje podeljenoj nadležnosti značaja osnovne nadležnosti ili, prema rečniku računara, difoltnog značaja[13].

Treća vrsta nadležnosti koju je Ugovor o funkcionisanju Unije preuzeo iz rešenja prethodnog Ustava, je opisno određena kao komplementarna, potpomažuća i koordinirajuća. Već je zapaženo da u korišćenju ovih nadležnosti mogu nastati problemi zbog toga što postoji mogućnost preklapanja pitanja iz ove nadležnosti sa onima iz podeljene nadležnosti. Ova

12 Vid. P. Craig, What Constitution does Europe Need? The House that Giscard Built: Constitutional Rooms with a View, *The Federal Trust for Education and Research* 2003, str. 7.

13 P. Craig, *n. delo*, str. 7.

vrsta nadležnosti je, takođe, problematična i sa stanovišta svoje sadržine,[14] jer može doći u sukob sa odredbama koje predviđaju da se pravno obavezujućim aktima, koje Unija donosi na osnovu korišćenja ove vrste nadležnosti, ne može vršiti harmonizacija zakona i podzakonskih akata država članica.

Pored navedenih ovlašćenja, Predlog Ustava je predviđao i dve posebne vrste koje su označene kao nadležnosti Unije u promovisanju i koordiniranju ekonomskih politika i politike zapošljavanja (član 2, tačka 3 i član 5) i nadležnosti Unije u definisanju i sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući postepeno oblikovanje zajedničke odbrambene politike (član 2. tačka 4). Jedan od razloga njihovog posebnog tretiranja se nalazi i u činjenici da u ovim oblastima, za razliku od oblasti u kojima će se koristiti prethodne vrste ovlašćenja, ne postoji potreba donošenja zakona, već da se obezbedi „kretanje u određenom pravcu" u cilju veće efikasnosti.

II DEO KONSTITUCIONALIZACIJA KOMUNITARNOG PRAVA

1. Ugovori o osnivanju EEZ/EU kao ustavne povelje

Pod ugovorima o osnivanju EEZ/EU se podrazumevaju Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice iz 1957, kao i njihove izmene i dopune sa pratećim aneksima i protokolima[15] i Ugovor o osnivanju EU iz Mastrihta, sa kasnijim izmenama i dopunama. Ugovor o osnivanju EEZ je više puta menjan i dopunjavan: Jedinstvenim evropskim aktom iz 1986, Sporazumom iz Mastrihta iz 1992, Sporazumom iz Amsterdama iz 1997, Sporazumom iz Nice iz 2000. i Sporazumom iz Lisabona, 2007. Ugovor o osnivanju Evropske unije iz 1992. takođe je menjan i dopunjavan Sporazumom iz Amsterdama, Nice i Lisabona. Navedeni ugovori u hijerarhijskom pogledu spadaju u kategoriju primarnih izvora, kojima su regulisana pitanja pravnog položaja EEZ/EU, njihov odnos prema državama članicama i međunarodnim organizacijama, kao i organizaciono-pravna pitanja ustrojstva i nadležnosti osnovnih organa. U pogledu pravne prirode, preovladava shvatanje da su osnivački ugovori, bez obzira što su po načinu nastanka nesumnjivo međunarodnopravne prirode, po značaju i prirodi normi *konstitucionalni akti* sa „komple-

14 *Isto,* str. 8.

15 U pitanju su protokoli koji su dodati Ugovorima o osnivanju zajedničkom saglasnošću država članica. Tako, na primer, Mastriški Ugovor o Evropskoj uniji prati sedamnaest protokola. Vid. u tom pogledu slučajeve 7 i 9/54 Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises v High Authority [1956] ECR 194.

ksnom“ sadržinom.[16] U tom smislu ih je Sud pravde okvalifikovao kao „više nego sporazume kojima se stvaraju samo uzajamne obaveze između ugovornih država“[17], jer sadrže odredbe neinstitucionalne prirode, kojih po pravilu nema u ustavima, kao što su odredbe o ekonomskim i socijalnim pitanjima. Budući da predstavljaju konstitutivne akte, njihova zakonitost se, kao što je već napomenuto, ne može preispitivati.

Što se tiče odnosa normi Ugovora prema unutrašnjem (nacionalnom) pravu država članica, Ugovori o osnivanju spadaju, prema terminologiji međunarodnog prava, u kategoriju „samoizvršivih“ ugovora (*self-executing)*, tako da nakon ratifikacije postaju deo prava država članica, koje su sudski i upravni organi dužni da direktno primenjuju, a onim odredbama koje ispunjavaju potrebne uslove da priznaju i direktno dejstvo.

Što se tiče konstitucionalizacije Ugovora o osnivanju, Sud pravde je posredne nagoveštaje u tom pravcu učinio već u pominjanim slučajevima Van Gend i Costa v. ENEL, dok je nedvosmisleni stav zauzeo u mišljenju broj 1/71[18] i u predmetu Les Verts.[19] Kvalifikujući Ugovor o osnivanju kao ustavnu povelju Zajednice, a imajući u vidu da je u pomenutim predmetima već proklamovao načela direktne primene i direktnog dejstva, Sud pravde je istakao ne samo ustavni karakter komunitarnog prava, već i njegovu superiornost i autonomni karakter u odnosu i prema pravima država članica i prema međunarodnom pravu. Države članice, međutim, nisu uvek i bez rezerve prihvatale navedeni stav Suda pravde, pa su kortistile razne povode da istaknu uverenje kako Evropska unija ne predstavlja saveznu državu, već samo savez država u kome su i države članice i dalje „gospodari Ugovora“ (*Herren der Verträge*).[20]

2. Osnovna ljudska prava i opšta načela kao deo ustavnog okvira

Postepeno prihvatanje ljudskih prava. U Rimskom ugovoru o osnivanju iz 1957. nije bilo odredaba o zaštiti osnovnih, odnosno ljudskih prava,[21]

16 Lasok & Bridge, *n. delo*, str. 100.

17 Slučaj 26/62, Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, [1963-64] *CML Rev.* 82, str. 85.

18 **Opinion** 1/91 on EEA Agreement [1991] ECR I-6079.

19 Slučaj 294/83, Party Ecologiste 'Les Verts' v European Parliament, [1986] ECR 1339, kao i: Opinion 1/76 od 28 aprila 1977, ECR 1977-I, str.758 tač. 12; slučaj C-2/88, *Zwartfeld,* ECR 1990-7 I, str. 3372; slučaj C-134/91, *Beate Weber vs. European Parliament*, ECR 1993-I, str.1093, tač. 8.

20 Judgment of 12 October 1993 by the German Bundesverfassungsgericht , in the *Brunner* Case, 89, VBerfGE 155; Judgment of the *Bundesverfassungsgericht*, Second Senate of 30 June 2009 u združenim slučajevima 2 BvE 2/08, 2BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 i 2 BvR 182/09 (Lisbon Treaty); Judgment of 6 April 1998 by the Danish Højesteret in the *Carlsen* Case. .

21 U teoriji i praksi Suda pravde se ovi izrazi koriste u istom značenju, kao sinonimi. Vid. J. Dutheil de la Rochere, The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Drfat Constitutional Treaty, 41 *CMLRev*. (2004), str. 346.

Slučaj 29/69 Stauder v City of Ulm [1969] ECR 419.

osim principa jednakog plaćanja za muškarce i žene iz člana 119 Ugovora o EZ. Razloge tome bi trebalo tražiti u karakteru Zajednice, kao prvenstveno ekonomske integracije, i prirode njenog prava. Stoga je u početnim godinama Sud pravde odbijao da ljudska prava tretira kao izvor komunitarnog prava[22] kako bi izbegao opasnost da nacionalni sudovi, u postupku ocene komunitarnih propisa, dovedu u pitanje primat komunitarnog prava.[23] Sa druge strane, Sud pravde je 1966. zauzeo stav da Evropska zajednica ne raspolaže potrebnim nadležnostima da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.[24] Tek je u slučaju *Stauder*,[25] Sud pravde priznao osnovna ljudska prava kao deo opštih pravnih načela Zajednice, kojima je dužan da obezbedi pravnu zaštitu. Međutim, osim što je priznao da osnovna ljudska prava predstavljaju jedno od opštih načela Zajednice, Sud nije odredio njihovu sadržinu. Problem kod preciznog određivanja sadržine osnovnih ljudskih prava, koji se svodi na njihovo nabrajanje, sastoji se u tome što sve ljudske aspiracije ne predstavljaju prava, kao što ni sva prava ne mogu biti tretirana kao osnovna. U rešavanju ovog pitanja koriste se ili pristup pozitivnog nabrajanja ili objektivni pristup. Prema prvom pristupu, ljudskim pravima se smatraju ona koja su na izričit način navedena u Ustavu. Prema drugom pristupu, ljudska prava nisu unapred navedena, već ih određuju ustavne vlasti, legislativni organi i sudovi u tzv. procesu demokratske diskusije, doktrinarne kritike i na osnovu zakonske formulacije u konkretnim dokumentima.[26] Tako ni Sud pravde u svojoj praksi nije naveo na jednom mestu listu osnovnih prava koja moraju da poštuju komunitarni subjekti, ali je u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*[27] *ponovio obavezu da „poštovanje osnovnih ljudskih prava čini integralni deo opštih pravnih načela", čija je zaštita „inspirisana ustavnim tradicijama, koje su zajedničke državama članicama i mora biti osigurana u okvirima strukture i ciljeva Zajednice".*[28] *Presuda je značajna iz više razloga.*

Prvo, Sud pravde je ponovio stav da se superiornost komunitarnog prava odnosi na sve nacionalne propise, uključujući i ustave država članica. Drugo, ponovio je uverenje država članica da Ugovor o osnivanju deli njihove ustavne vrednosti, jer nacionalne ustavne tradicije predstavljaju inspiraciju za poštovanje ljudskih prava u komunitarnom pravnom poretku. Međutim, njihova funkcija se tu i završava.[29] *U sledećem slučaju Nold,*[30] *Sud je proširio*

22 Vid. slučajeve 1/58, Stork v High Authority [1959] ECR 17 i 40&64 Sgarlata [1965] ECR 215.
23 Vid. F. Jacobs, The Evolution of the European Legal Order, 41 *CMLRev*. (2004), str. 309.
24 Vid. mišljenje Suda br. 2/94 [1996] ECR I-1759.
25 Slučaj 29/69 Stauder v City of Ulm [1969] ECR 419.
26 J. Dutheil de la Rochere, *n. delo*, str. 346.
27 Slučaj 11/79 Internationale Gesellschaft v Einfuhr– und Vorratsstelle Getreide ECR [1970] 1125.
28 Tač. 4 presude.
29 T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford, 1999, str. 205.
30 Slučaj 4/73, [1974] ECR 491.

izvore ljudskih prava i na međunarodne konvencije koje bi trebalo da posluže kao „vodiči" za njihovu zaštitu, čime je postavio standarde za zaštitu tako priznatih osnovnih prava. Slučaj je interesantan jer je Sud pravo svojine i pravo preduzetništva tretirao kao osnovna prava čije se korišćenje, međutim, mora staviti u njihovu socijalnu funkciju. To praktično znači da njihovo vršenje može biti ograničeno ako se to može opravdati ciljevima Zajednice i pod uslovom da time nisu dirana osnovna prava.

Osim što se pozivao na zajedničku ustavnu tradiciju država članica, Sud pravde se u slučaju Hauer,[31] prvi put pozvao i na Konvenciju o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, kao na izvor komunitarnog prava.

Kategorizacija osnovnih prava. Prema pravnoj prirodi i sadržini osnovna prava se mogu grupisati u tri široke kategorije: ekonomska i svojinska prava, građanske i političke slobode i pravo na odbranu.

U ekonomska i svojinska prava spadaju: pravo svojine, sloboda trgovine, pravo preduzetništva i sloboda vršenja usluga. U građanske i političke slobode spadaju: ljudsko dostojanstvo, verska jednakost, sloboda izražavanja, zabrana diskriminacije po osnovu pola, pravo poštovanja privatnosti, uključujući i porodični život i medicinsku tajnost, slobodu sindikalnog udruživanja, pravo na efikasnu pravnu zaštitu, pravo na pristup dokumentima kod organa Zajednice, načelo *nulla poena sine lege* i opšte načelo da svaka intervencija vlasti Zajednice u sferi privatnih aktivnosti mora imati pravni osnov.

Ljudska prava kao deo Osnivačkih ugovora. Prihvatajući sve obimniju praksu Suda pravde, države članice su „ozakonjenje" osnovnih prava prvo nagovestile u preambuli Jedinstvenog evropskog akta, a onda to izričito učinile u Ugovoru o osnivanju Evropske unije iz 1992. Odredbama člana F(2) Ugovora o osnivanju Evropske unije, Unija se obavezala da će poštovati osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, od 4. novembra 1950, a koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice. Amsterdamskim izmenama Ugovora o osnivanju, proklamovano je da se „Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama". Osim toga, odredbama člana 7 predviđen je i prinudni mehanizam protiv država članica u slučaju nepoštovanja načela. U tom cilju je odredbama člana 46(d) Ugovora o Evropskoj uniji definisana i nadležnost Suda pravde u primeni standarda poštovanja ljudskih prava u pogledu delatnosti organa Zajednice.

Ljudska prava i Sud u Strazburu. Oklevanje Suda da na izričiti način prihvati ljudska prava kao opšte načelo i sastavni deo komunitarnog prava, može se opravdati njegovom bojazni da bi preuzimanjem obaveze da pruži

31 Slučaj 44/79, Hauer v Land Rheinland-Pflaz, [1979] ECR 3727.

odgovarajuću zaštitu ljudskim pravima moglo doći do preklapanja njegove nadležnosti sa nadležnošću Suda za zaštitu ljudskih prava iz Strazbura.[32] Stoga je Sud pravde ljudska prava štitio samo u okviru Zajednice i samo kao deo nepisanih opštih principa komunitarnog prava u granicama svoje nadležnosti, budući da Evropska zajednica nije pristupila Konvenciji o osnovnim pravima i slobodama. Inicijativu Komisije da Zajednica pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, osujetio je Sud pravde svojim mišljenjem da za to ne može naći pravni osnov, tj. nadležnost u Ugovoru o osnivanju.[33] Stoga je Komisija kao pomoćno rešenje predložila da se izradi povelja Zajednice o pravima ili „kodifikovani katalog ljudskih prava". U diskusijama koje su vođene oko sačinjavanja takvog jedinstvenog kataloga na nivou Zajednice, osnovni problem u materijalnom smislu je nastao zbog razlika u stavovima država članica u pogledu definisanja socijalnih i ekonomskih prava.[34]

Suočeni sa ovakvim ograničenjima, građani Evropske unije su se obraćali Sudu iz Strazbura u slučajevima kada su smatrali da su im organi Zajednice oštetili prava po osnovu Konvencije o osnovnim pravima. Iako Sud iz Strazbura nikada nije smatrao da je nadležan po tužbama koje se odnose na sekundarne izvore komunitarnog prava, ipak je u slučaju *Matthews*,[35] zauzeo stav da ima pravo da kontroliše onaj deo primarnog komunitarnog prava o kome Sud pravde nema nadležnost. Suočena sa opasnostima koje bi mogla doneti već prihvaćena dvostruka nadležnost po istim ili sličnim pitanjima zaštite ljudskih prava, i opasnošću da se po istim pitanjima stvara divergentna praksa, kao i latentnom opasnošću da Sud iz Strazbura proširi svoju nadležnost i na pitanja ocene samog komunitarnog prava,[36] Zajednica je nakon neuspelog pokušaja da pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti osnovnih prava, pokušala ovo pitanje da reši Poveljom o osnovnim pravima koja je usvojena svečanom

---

32 Vid. Francis G. Jacobs, "Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice", 26 *European Law Review* (2001), str. 331-341; Hans Christian Krüger & Jörg Polakiewicz, "Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe; The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights", 22 *Human Rights Law Journal* (2001), str. 1-13; R. Lawson "Confusion and conflict? Diverging Interpretation of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg", u: R.Lawson and Matthijs de Blois (editors), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe, Essays in Honour of Henry Schermers*, Vol III, Martinus Nijhof Publishers, 1994, str. 219-252; R. Lecourt, "Cour européenne des Droits de l'Homme et Cour de Justice des Communautés européennes", u: F.Matscher & H. Petzold (editors), *Protecting Human Rights: The European Dimension; Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Cologne etc. 1988, str. 335-340; K. Lenaerts, "Fundamental rights in the EU", u: 25 *European Law Review* (2000), str. 575-600.

33 Vid. mišljenje Suda pravde 2/94 [1996] ECR I-1759.

34 Vid. između ostalih, Izveštaj komiteta za Evropske zajednice Doma Lordova, *Human Rights,* 71st Report, 1979-80, HL 362, http://www.publications.parliament.uk/pa/ ld199900/ldselect/ ldeucom/ 67/6707.htm, kao i *Human Rights Re-examined*, 3rd Report, 1992-93, HL Paper 10.

35 Judgment of 18/02/1999, Reports 1999-I.

36 Vid. u tom pogledu izveštaj tzv. Venecijanske komisije (naslov IV). Opinion no. 256/2003, CDL-A (2003)92 on implications of a legaly-binding EU Charter of fundamental rights on human rights protection in Europe, http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)022-e.pdf

proklamacijom predstavnika Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije u Nici 7. decembra 2000. Iako je usvajanje Povelje bilo inspirisano Evropskom konvencijom o osnovnim pravima, između ova dva izvora postoje značajne razlike, kako u načinu usvajanja, tako i obimu garantovanih prava.

Povelja o ljudskim pravima kao izvor komunitarnog prava. Prvenstveni cilj usvajanja Povelje je bio da posluži kao „kodifikacioni instrument" u kome su popisana ona osnovna prava o kojima je postignuta politička saglasnost da će biti poštovana u Evropskoj zajednici. U tom smislu se može označiti i kao *Ius Commune Europaeum* o zaštiti ljudskih prava u Evropi.[37] U odnosu na sadržinu Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, prava koja su u Povelji popisana priznata su kao minimalni standard u zaštiti ljudskih prava u okviru Evropske unije,[38] što je u praktičnom smislu značilo obavezu Suda pravde da u tumačenju komunitarnog prava uzme u obzir i praksu Suda iz Strazbura.

U pravnom pogledu Povelja ne predstavlja izvor komunitarnog prava u formalnom smislu,[39] već spisak ili deklaraciju načela koja mogu postati pravno obavezujuća i na čiju će se primenu i poštovanje obavezati Zajednica nekim drugim kasnijim aktom. Poštovanje Povelje je, međutim, ubrzao Prvostepeni sud, koji je, ne čekajući usvajanje posebnog instrumenta o njenom inkorporisanju u komunitarni pravni sistem, u nekim presudama uzeo u razmatranje načela iz Povelje.

U pogledu sadržine, tj. prava koja su predviđena kao osnovna, Povelja je u šest obimnih naslova koja su naslovljena kao: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, građanska prava i pravda, praktično obuhvatila ona prava koja su u Konvenciji poznata kao građanska i politička, ali je osim njih predvidela i ekonomska i socijalna prava, kao i pravo na dobru upravu i određena prava „treće generacije", kao što su zaštita okoline i zaštita potrošača. Poveljom su predviđena i politička prava građana Evropske unije.[40] U Povelji je u jezičkom smislu napravljena razlika između prava (*rights*), sloboda (*freedoms*) i načela (*principles*), što je pojačano i razlikom u načinu njihove zaštite. Tako su organi Unije i države članice dužni da *poštuju* prava, a da *uzmu u obzir* (*observe*) načela. Slobode nisu posebno izdvojene pa se može smatrati da se pod njima podrazumevaju prava. Što se tiče razlike između pravila i načela, u njihovom tumačenju bi trebalo

37 Vid. J. Wouters, The EU Charter of Fundamental Rights-Some Reflections on its External Dimension, uvodnik za časopis *Maasticht Journal of European and Comparative Law* (MJ), Vol. 8, 1(2001), str. 3.

38 O odnosu između Povelje i Evropske konvencije o ljudskim pravima vid. P. Lemmens, The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights – Substantive Aspects, 8 *MJ* 1(2001), str. 49-67.

39 Odluka da se pristupi izradi Povelje je doneta na samitu Evropskog saveta u Kelnu, juna 1999. godine, a objavljena je u formi "svečane proklamacije".

40 Vid. A. W: Heringa i L. Verhey, The EU Charter: text and Structure, *MJ* 8, 1(2001), str. 11-32.

poći od opšte prihvaćenog shvatanja da „pravila" podrazumevaju jasne i potpuno definisane obaveze država pred kojima se ostvaruju odgovarajuća subjektivna prava. Pojam „načela" je manje određen i pre primene može zahtevati donošenje mera razjašnjenja ili implementacije.

U pogledu zaštite prava, sloboda i načela, Poveljom je predviđena obaveza koordinacije između Suda u Luksemburgu i u Strazburu, kako bi se izbegla horizontalna kolizija i sačuvao onaj nivo zaštite koji je već ostvaren u međunarodnom pravu, pravu Unije i u nacionalnim ustavima. Obavezu da obezbede poštovanje prava ili da uzmu u obzir načela, imaju organi i tela Unije i države članice u skladu sa načelom supsidijarnosti i samo kod implementiranja komunitarnog prava. U tom smislu je Povelja adresirana na Uniju i države članice, iz čega se može izvući zaključak da nije zamišljena da proizvodi direktno dejstvo u odnosima između pojedinaca,[41] osim određenih prava.[42]

Lisabonskim ugovorom o Evropskoj uniji, izričito je stipulisana obaveza Unije da priznaje prava, slobode i načela navedena u Povelji o osnovnim pravima, od 7. decembra 2000, izmenjenom 12. decembra 2007, kojoj je priznata ista pravna snaga kao i Ugovorima. U tom cilju je predviđeno da Unija pristupi Evropskoj konvenciji o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, s tim što se pristupanjem neće menjati utvrđene nadležnosti Unije.

Ugovorom o Evropskoj uniji je, takođe, potvrđeno da će osnovna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, i ona koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, činiti, kao opšta načela, sastavni deo prava Unije.

3. Sporazum iz Lisabona kao pravni okvir dalje konstitucionalizacije

Sporazum iz Lisabona se sastoji iz dva ugovora: Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) koji predstavljaju „posebne entitete",[43] ali su međusobno povezani i imaju jednaku pravnu snagu. Ovim Sporazumom je trebalo, u političkom smislu, potvrditi već poljuljano poverenje u sposobnost država članica da i dalje nalaze ona zajednička rešenja koja omogućavaju novo širenje EU i njen lakši i efikasniji rad. Dalje širenje je trebalo omogućiti reformom organa, dok je za efikasnije funkcionisanje bilo potrebno definisati jednostavnija i jasnija pravila odlučivanja bez širenja postojećih ovlašćenja. U tom cilju su izvršene sledeće promene:[44]

1) Postojeći Ugovor o Evropskoj zajednici je preimenovan u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije *(Treaty on the Functioning of the EU*),

41 *Isto*, str. 21.
42 *Isto*, str. 23.
43 Vid. *The Treaty of Lisbon in Perspective*, British Management Data Foundation, 2008, str. XXVII.
44 Vid. R. Vukadinović, Uvod u institucije i pravo Evropske unije, Kragujevac, 2010, str. 26-27.

dok je Ugovor o Evropskoj uniji zadržao svoj naziv. Oba ugovora čine Ugovore na kojima je Unija zasnovana, ali je Unija zamenila i nasledila Zajednicu. Uniji je priznat jedinstveni pravni subjektivitet, dok ga je ranija Evropska zajednica izgubila jer je utopljena u Uniju i prestala je da postoji u ranijem statusu. Međutim, ni nova Evropska unija neće, kao ni ostale međunarodne organizacije, biti član UN niti u njima imati posebno mesto, uključujući i mesto u Savetu bezbednosti.

2) Predviđeno je postojanje stalnog Predsednika Evropskog saveta koga će postavljati nacionalne vlade na period od dve i po godine, a koji će zameniti postojeći sistem u kome se predsednik Evropskog saveta rotirao svakih šest meseci.
3) Uvedeni su funkcija i mesto visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koga postavlja Evropski savet sporazumno sa predsednikom Komisije. Međutim, sadržinu ovih politika će i dalje određivati države članice. Novi visoki predstavnik objedinjuje nadležnosti ranijeg visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost i komesara za spoljne odnose kako bi se ostvarila veća koherentnost u spoljnom nastupanju Evropske unije.
4) Nacionalnim parlamentima su data veća ovlašćenja u procesu usvajanja komunitarnih propisa. U tom cilju su obavezani organi Unije da ih obaveštavaju o nacrtima propisa, a oni će procenjivati da li su u skladu sa principom supsidijarnosti, čime je obezbeđen „rani sistem upozoravanja". Ako jedna trećina nacionalnih parlamenata bude smatrala da predloženi nacrt nije u skladu sa ovim principom, to će praktično značiti „žuti karton" Komisiji kojoj će tekst biti vraćen na ponovno razmatranje. Komisija će dobiti „oranž" karton u slučaju kada većina nacionalnih parlamenata stavi primedbe na predloženi nacrt legislativnog akta, a te primedbe prihvate nacionalne vlade, ili to prihvati Evropski parlament. Aktivnijim uključivanjem nacionalnih parlamenata u sistem odlučivanja, nagovešten je trodomni sistem u kome je nezvanična uloga trećeg doma poverena parlamentima država članica.
5) Smanjen je broj komesara u Komisiji kako bi se omogućio efikasniji rad Komisije, tako da će od 2014. samo dve trećine država članica imati svoje predstavnike u ovom telu. Preostala trećina će čekati na red da budu predstavljene svojim komesarom u ovom vrlo značajnom organu Unije. Sama Komisija je i dalje zadržala monopol legislativne inicijative, što čini jezgro „komunitarnog metoda", a Komisiji i dalje obezbeđuje da bude „srce Unije".
6) Povećan je broj pitanja o kojima će se odluke donositi kvalifikovanom većinom, čime je, u stvari, legalizovana praksa koja je već korišćena,

na primer kod postavljanja visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost.

7) Uveden je novi sistem većinskog glasanja u Savetu ministara. Pored postojećeg sistema glasanja, koji bio poznat kao „sistem kvalifikovane većine", uvodi se novi sistem „duple većine" u oblastima u kojima Savet odlučuje kvalifikovanom većinom. Prema novom sistemu će se za odluke tražiti da glasa najmanje 55% od ukupnog broja država članica (trenutno ih ima 27), ali koje predstavljaju najmanje 65% stanovnika od ukupnog broja stanovnika u svim državama članicama. Ovakav sistem će se primenjivati od 2014, sa prelaznim periodom do 2017. U oblastima „osetljivih politika" odluke će se donositi jednoglasno.
8) Povećan je broj oblasti i politika Unije u kojima se za donošenje zakonodavnih akata zahteva saglasnost Evropskog parlamenta, pored saglasnosti Saveta, što je prema sadašnjoj terminologiji bilo poznato kao „koodlučivanje".
9) Pojednostavljena su pravila o „pojačanoj saradnji" na osnovu kojih pojedine grupe država članica Evropske unije mogu između sebe da uspostave čvršće ekonomske i političke odnose unutar Unije, kao što je na primer evrozona, uz istovremeno puno poštovanje prava onih država članica koje su ostale van toga.
10) Na, kraju, novi reformski ugovor je uključio Povelju o ljudskim pravima u kojoj su na jednom mestu sabrana prava koja imaju građani Unije, na primer po osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima, uz istovremeno poštovanje i onih prava koja su bila poštovana u konkretnoj državi članici pre ulaska u Uniju. Ujedinjeno Kraljevstvo je i ovog puta obezbedilo izuzetak, tako da se Povelje neće primenjivati pred njihovim sudovima. [45]

Navedene promene se mogu posmatrati sa različitih aspekata. Tako se u političkom smislu mogu oceniti kao doprinos profilisanju jasnijeg stava i zauzimanje bolje pozicije Evropske unije u međunarodnim odnosima. U pravnom pogledu, Evropska unija je preuzela dotadašnje komunitarne tekovine (*acquis communautaire*) i bez obzira što nije prihvatila promenjenu tipologiju pravnih akata iz Predloga Ustava, koji su po nazivu podsećali na klasične izvore u federativnim državnim uređenjima, obavezom održavanja dostignutog nivoa zaštite i prihvatanjem Povelje o osnovnim pravima, Unija

45 P. Bonde, New Name – Some content, The Lisbon Treaty – is it also an EU Constitution?, www.bonde.com, str. 9, navodi da je, prema mišljenju A. Stubb-a, koordinatora odbora za ustavna pitanja u Evropskom parlamentu, čak 99% od Ustava uneto u tekst Lisabonskog ugovora. Kako je istom autoru i Valeri Žiskar d Esten, bivši predsedvajući Konvencijom, dao isti odgovor, P. Bonde nudi nagradu onome ko u Ugovoru nađe primer da se nešto od propisa ne može usvojiti prema Lisabonskom sporazumu, a da je to bilo moguće prema Predlogu ustava.

je praktično nastavila proces konstitucionalizacije. Elelemnti pravne federalizacije se mogu naći u odnosu prava EU prema nacionalnim propisima i u posebnoj deklaraciji uz Ugovor u kojoj su potvrđena načela koja je razvio Sud pravde, pa se države članice podsećaju da, u skladu sa već ustanovljenom praksom Suda pravde, obezbede da Ugovori i pravo Unije koje je doneto na osnovu Ugovora imaju primat nad pravom država članica.[46] Na kraju, tzv. trostubna struktura Evropske unije, koja je kao odlika konfederativnog i međuvladinog načina odlučivanja bila uvedena Sporazumom iz Mastrihta, Lisabonskim sporazumom je formalno ukinuta.

Umesto zaključka – perspektive daljeg razvoja Evropske unije

Bez obzira na poletan razvoj ideje konstitucionalizma u osamdesetim godinama, kasniji razvoj događaja, a posebno neuspeh sa usvajanjem Ustava za Evropu, pokazao je da države članice nisu voljne ni spremne da se dalji razvoj EU odvija pod jednim strogim dokumentom u formi ustava. Umesto toga, Lisabonski ugovor je pokazao da su se, bez obzira što je gotovo u potpunosti preuzeo odredbe ranijeg Ustava, države članice iz različitih razloga opredelile da dalje međusobne odnose razvijaju u okviru međunarodnog ugovora i na bazi međuvladinog dogovaranja. Tako će Unija i dalje ostati kao savez država, a ne savezna država kojim će gospodariti države članice.

Što se tiče daljeg procesa širenja, stiče se utisak da je nakon velikog talasa iz 2004. godine došlo do zasićenja i onoga što se kolokvijalno naziva „problema varenja". Osim ovih političkih dilema u pogledu daljeg širenja i granica širenja, članice evrozone su suočene i sa ozbiljnim problemom prevazilaženja prezaduženosti koja, i pored tako isticanih evropskih standarda, očigledno nije mogla biti sprečena. Sve to može uticati na aktiviranje nekih ranijih i već potisnutih alternativnih mehanizama, kao što je mehanizam privilegovane saradnje ili partnerstva.[47]

---

46 Da bi se ojačao ovaj princip Završnom aktu Konferencije je kao aneks dodato mišljenje pravne službe Saveta u kome se navodi da „primat prava Evropske zajednice proizlazi iz sudske prakse Suda pravde i predstavlja temeljni princip komunitarnog prava. Prema shvatanju Suda, ovaj princip je svojstven posebnoj prirodi Evropske zajednice. U vreme prve presude kojom je to ustanovljeno (Costa v ENEL, 15. 07. 1964, predmet 6/64) u Ugovoru o tome nije bilo reči. Takav je slučaj i danas. Činjenica da princip primata neće biti uključen u budući Ugovor ne sme ni u kom smislu promeniti postojeći princip i postojeću sudsku praksu Suda pravde."Doc 11197/07 22 June 2007. http://register.consilium.europa.eu/pdf/ en/07/st11/ st11197.en07.pdf

47 O mehanizmu „privilegovane saradnje ili partnerstva" kao jednoj od alternativa daljem širenju EU, vidi 43. izveštaj Odbora za EU podnetog Domu Lordova, dostupan na http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/273/27310.htm (poslednji pristup 25. 10. 2010).

Summary: Under the notion of transformation of the EEC is meant the totality of changes in economic, political and legal system of Member States and the EEC itself from the moment of its establishment until today. These changes can easily be monitored through the changes of the objectives established in Founding treaties, at the beginning of the EEC, and later of the EC and EU, as well as the manner in which the member states agree on the scope and dynamics of these changes and, ultimately, obout the manner and mechanisms in which the EC and EU authorities carried out the tasks and exercised the agreed objectives. These changes can be viewed from a political, economic and legal aspect, but is the subject of this paper, given its purpose, limited to the legal aspects. To this end, in the first part of the paper competences by the Member States conferred to the EC / EU to achieve the stated goals.

The second part analyzes the elements of the constitutional framework of action of the EC / EU Court of Justice is exercised through constitutionalisation their founding treaties and the recognition of specific principles or principles that are specific to a federal form of government, such as direct application, direct effect, supremacy of Community law over the laws of Member States, as well as through the recognition and protection of human rights. The author concludes that the current development and transformation of the EC relatively reliably be traced, but the global economic crisis did completely uncertain predictions about the future development of Europe not only in terms of further deepening of integration relations between Member States, but also in terms of its further spread and place in international relations.

Key words*: transformation, constitutonalisation, EEC, EU, Court of justice, human rights.*

Duško Radosavljević[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

SRBIJA I EVROPSKA ISKUSTVA: ŽIVETI KAO SAV NORMALAN SVET

Rezime: Proces evrointegracija je aktivnost kroz koju prolaze bivše socijalističke zemlje. Srbija je na tom putu, zahvaljujući zakasneloj tranziciji/transformaciji u priličnom zaostatku. Proces ima svoje komponente, vertikalnu – EU-izacija i svoju horizontalnu – evropeizacija. U ovom radu se suočavamo sa uzrocima i posledicama delovanja obe komponente.

Ključne reči: *Evropska unija, Srbija, EU-izacija, evropeizacija.*

> „Trebalo bi da prestanemo da se zavaravamo da Evropska unija posle 1989. predstavlja samo uvećanu verziju onog što je bila pre toga. Sa otvorenim granicama prema istoku – a ona je to sve više i prema jugu – identitet EU jednostavno ne može da ostane nepromenjen."
> (Entoni Gidens)

Uvod

Dvesta godina nakon najvećeg prevrata u istoriji sveta, Velike francuske buržoaske revolucije iz 1789, evropski narodi, geografski locirani u Srednjoj i Istočnoj Evropi, pretvarajući jesen u proleće (svojevrsno „proleće naroda"), rešili su da svoju suverenost vrate iz istočnjačkih širina[2], da sami odluče o svojoj sudbini, kako će je i sa kime deliti. Mi, građani, koji smo živeli u okviru stare, druge Jugoslavije, kasno smo, neki nikada, a posebno elite koje su vodile naše tragične narode[3], shvatili da se na ulicama Berlina, ne vrše „molersko-dekoraterski radovi", nego da se ruši jedna epoha – epoha straha, jednoum-

1 dradosavljevic@useens.net

2 Po poznatovoj Brežnjevljevoj „doktrini ograničenog suvereniteta", granice SSSR-a su bile granice zemalja članica Varšavskog ugovora, odnosno teritorija koje je SSSR oslobodio/zauzeo tokom Drugog svetskog rata.

3 Vidi predgovor V. Pusić u: K. Cviić/P. Sanfey. 2008. *Jugoistočna Evropa. Od konflikata do saradnje*, Zagreb, str. 10.

lja i sistema u kome se čovek ne tretira kao jedinstvena jedinka, kao svet za sebe, kao neponovljivi mikrokosmos. Pobedio je zahtev **da se živi sa istinom**, na onaj način kako je to iskreno zavapio **Vaclav Havel**[4], a prihvatili milioni ljudi na ulicama i trgovima Varšave, Praga, Berlina, Budimpešte, Kaunasa, Rige…, rešeni da se načini raskid sa dotadašnjim režimima, te da se krene u novi početak. Odgovorni ljudi su u odgovornim državama sačinili program promena na okruglim stolovima, gde su „bivši" zajedno sa „budućima" pokazali neophodan nivo svesti da se sačuva supstanca naroda, minimum države, sigurnosti, te da se otvore maksmimalni putevi za razvoj države i društva. Postigli su tri ključna dogovora. Njihova društva, kako se to tada počelo nazivati, društva u tranziciji, slediće tri osnovna principa:

1. Uspostaviće se demokratska pravila igre, zasnovana na višestranačkoj demokratiji, sa uspostavljanjem institucija za zaštitu ljudskih prava, koja će pratiti odgovarajuća zakonodavna aktivnost.
2. Ekonomija će biti tržišna, sa svim implikacijama, zasnovana na privatnoj svojini.
3. Aktivno će se ući u proces evroatlantskih integracija. Evropska unija će imati prvenstvo u međunarodnim odnosima.[5]

Tako su odlučile elite „starog" i „novog" režima, imajući u vidu svoju odgovornost i istorijsku ulogu u vremenu velikih socijalnih turbulencija. Takvog dogovora ovde nije bilo – rezultat je, nažalost, svima poznat! Milioni raseljenih, uništeno više stotina hiljada stambenih objekata, stotine hiljada mrtvih i ranjenih, razoreni privredni kapaciteti, sveukupna nesreća kosmičkih je razmera. Ovde je pobedila politika „ako ne znamo da radimo, znamo da se bijemo", i naposletku - „priča je imala tužan kraj"! Naravno, rezultati koji su postignuti u strukturnim promenama su bili različiti u različitim zemljama *jednim dijelom i zato što entuzijastički tranzicijski misionari nisu uvijek uspijevali shvatiti dvije važne stvari. Prvo, da je glavni motiv zbog kojeg je lokalno stanovništvo uopće htjelo promjene bila želja da što prije dostigne zapadnoevropski životni standard. A drugo, da je to isto stanovništvo pri tom bilo potpuno nesvjesno napora koji je u taj proces potrebno uložiti.*[6] *I, zapravo, na ovom mestu kreće naša priča… Nije sporan ulazak Srbije u Evropsku uniju*[7]*, mada nam pripadnici raznih političkih opcija nude različita tumačenja toga, nadasve zahtevnog, poduhvata*[8].

---

4 O transformaciji/tranziciji vidi više u: D. Radosavljević, 2001. *Elite i transformacija*, Novi Sad.

5 D. Radosavljević. 2008a. *Političke elite u socijalnoj transformaciji – od kolektivističkog ka liberalno-demokratskom etosu: Sedam poglavlja jedne zajedničke povesti.*

6 K. Cviić/P. Sanfey. 2008. *Jugoistočna Evropa. Od konflikata do saradnje*, Zagreb, str. 90.

7 Istraživanja javnog mnjenja su do sada pokazivala da je većina stanovnika Srbije za ulazak u EU.

8 Ovde moramo naglasiti da su razne kancelarije, od nekadašnjeg saveznog nivoa, preko republičkog, kao i vojvođanska kancelarija, koje se bave pripremama za ulazak Srbije u EU, uvek bile na visini zadataka, ali je problem bila volja nosilaca političkih mandata u državi.

II Srbija – šta je problem, šta je zadatak?

Ulazak u Evropsku uniju se sagledava sa dva bazična nivoa: vertikalni i horizontalni. Prvi je dosta sličan onome što su se postkomunističke elite dogovorile kada su krenule „putem kojim se ređe" ide, putem kojim se jedna etapa razvoja završavala u EU. Taj put je pretpostavljao da se ispune tzv. Kopenhaški uslovi, što je pretpostavljalo da zemlje kandidati ispune uslove iz domena izgradnje demokratije i institucija za zaštitu ljudskih prava, uspostavljanje efektivnih mehanizama tržišne ekonomije, te prihvatanja pravnih tekovina Evropske unije – acquis communautaire.[9] Ovaj proces se izvodi kroz nekoliko koraka: studija izvodljivosti, Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji, kandidatura, pregovaranje o članstvu i članstvo. Podrazumeva sledeće aktivnosti: minimalnu konvergenciju politika, harmonizaciju zakonodavstva i političku integraciju, što pretpostavlja prenos dela suvereniteta na EU. Ukratko, traži se minimalno ispunjavanje uslova iz kopenhaških zajedničkih tekovina.

Problem sa delom nosilaca političkog mandata u Srbiji je što ovaj proces razumeju samo kao dobijanje sredstava iz pretpristupne pomoći, a posle toga iz evropskih strukturalnih fondova. Ovde moramo napomenuti da pomoć koju EU daje, ne prevazilazi 4% BDP zemlje koja u pitanju, pa se o ovome mora voditi računa. Naravno, to bi trebalo raditi na osnovu ozbiljnih analiza, empirijskih podataka i očekivanih projekcija rasta, pa tako pokušati prilagoditi vreme ulaska.

Ovaj vertikalni proces približavanja se kolokvijalno naziva EU-izacijom. To je politički projekat, a izvode ga političari i/ili dobri birokrati. Problem sa njim je što obuhvata vrlo mali broj onih koji stvarno ulaze u EU – to su političari, delovi establišmenta, gornji slojevi birokratije, te vrlo mali broj stanovnka. Međutim, iskušenja koja su se javila nakon ulaska Bugarske, Rumunije[10], čak i Grčke, ukazuju na to da je malo verovatno da će se proces pridruživanja ostvariti samo kroz:

- proliferaciju zakonodavstva harmonizovanog sa prethodno prevedenim desetinama hiljada standarda i normi EU;
- proizvođenje nekoherentnih i sa evropskim ciljevima neusaglašenih nacionalnih strategija razvoja;
- dekorativno uspostavljanje institucionalnih aranžmana ‑ koji teško mogu da obezbede ostvarivanje razvojnih ciljeva kroz relativno demokratsko upravljanje;

9 Vidi: D. Radosavljević/N. Matijević. 2009b. *Evropska unija – Razvoj, institucije, proširenje*, Novi Sad

10 Bugarska i Rumunija koje nisu ispunile kriterijume za veliki ulazak u EU 2004, imale su čvrsto obećanje da će biti primljene 1. januara 2007. Vreme čekanja nije korišćeno za promene, jednostavno je iscurilo, a problemi koje ove dve države imaju, jednostavno su izručeni EU.

– spinovanje, preko lica bliskih vlasti, svedočanstava o uloženim naporima i relativnim reformskim rezultatima, koji se stalno umnožavaju, ali se mogu u punoj meri efektuirati jedino posle prijema u članstvo;
– politikantsko zaklinjanje na evropske vrednosti – bez njihovog stvarnog usvajanja.

Druga strana prustupanja neke zemlje EU, posmatra se kao horizontalni, reformski proces, što znači ukupan uticaj evropskih vrednosti na privredni i svaki drugi razvoj; na delovanje institucija, na odnose u društvu, sve ono što čini kvalitet života običnih građana. Ovaj proces se naziva evropeizacija, i od ovoga procesa i koliko njega uspemo savladati, zavisiće ponajviše vreme prijema Srbije u Evropsku uniju.

Postoje određene vrednosti koje se u modernom svetu označavaju kao evropske vrednosti – mir, demokratija, ljudska i manjinska prava, održivi razvoj. Ako ih usvajamo kao i svoj sistem vrednosti, mnogo smo bliže EU, ali rešavamo i neka od naših bazičnih problematičnih pitanja procesa završetka reformi u društvu, saniramo efekte zakasnele tranzicije, stabilizujemo krhke demokratske instutucije i institucije za zaštitu ljudskih prava, osposobljavamo ekonomiju i stvaramo uslove za održivi razvoj. Ako zbiljski želimo da menjamo Srbiju na bolje, onda je odluka da se uđe u Evropsku uniju normalan izbor, proces usvajanja ovih vrednosti normalna stvar, a važnost mu je iste vrednosti kao i samo priključenje EU. Uz nužnu napomenu, ulazak u EU je deo smislene unutrašnje politike, zasnovane na strukturnoj promeni zemlje da prihvati izazove budućnosti, ne svakodnevno prpeucavanje na spoljnopolitičke teme. Naravno, i uz podsećanje – *Ne može da se promeni Srbija, a da svi ostanemo nepromenjeni. Da bi se promenila Srbija, svako od nas mora da se promeni – u svom pristupu problemima, u mentalitetu, u svojim radnim navikama… jer Srbija, to je zbir svih nas. Prvo, da budemo pozitivni ljudi i da ne mislimo šta god dođe nepoznato to mora da je neki neprijatelj smislio. Ili šta god ne razumemo, da mislimo da je to protiv nas.*[11]

Da budemo jasniji, evropski standardi i norme nisu obavezni, oni su nezaobilazni, kao vodiči, kao dobri saveti i parametri, čija bi inkorporiranost u naše domaće aktivnosti, dovela do optimalizacije naših razvojnih mogućnosti, do novih razvojnih politika, posebno na regionalnom i lokalnom nivou. To bi moglo da se koristi za saradnju sa delovima EU na lokalnom i regionalnom nivou, što, normalno, jača samu Evropsku uniju kao novog svetskog igrača, koji tako na optimalan način štiti interese svake zemlje članice, kao i EU u celini. Ili, kako je to proročanski, daleke 1953. govorio **Konrad Adenauer** – *Možda će to povrediti naše nacionalno samoljublje, ali moramo priznati da u današnje vreme nijedna evropska nacionalna država nije u stanju da sama svojim građanima obezebedi blagostanje i*

11 Zoran Đinđić

slobodu i da štiti svoju nacionalnu teritoriju.[12] Zato, evropske države samo zajedno mogu da odgovore na izazove koje im nameće budućnost, kao i da ostvare svoje nacionalne interese. Tu, naravno, mislimo na celovitu Evropu, jer *bez svoje celovitosti Evropa neće biti stabilna i neće moći da igra vodeću ulogu u svetskoj istoriji.*[13] Još više to važi za Srbiju, jer nema tog „strateškog partnerstva" koje bi Srbiji bilo preče od pristupanja EU.

Šta nam je dalje činiti?

Mirno i trezveno treba pogledati istini u oči, i onda reći da se sloj podržavalaca ideje o evrointegracijama istanjio, iako je on još, bar na papiru, dominantan u društvu, kao i među nosiocima političkih mandata. Stoga je, po našem mišljenju, nužno zasnovati institucionalne pretpostavke za nezavisno i odgovorno sudstvo, što je neophodan preduslov razvoja društva. Dosadašnje aktivnosti u tom pravcu su izazivale više bojazni, nego što smo mogli biti zadovoljni tim procesom. Sledeće je učvrstiti nezavisnost regulatornih i kontrolnih tela, agencija i ustanova, počevši od Ustavnog suda Srbije, Narodne banke Srbije, pa Saveta Radiodifuzne agencije, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske agencije, Poverenika za informacije, Poverenika za ravnopravnost, kao i ostalih, osloboditi ih političkih pritisaka, te pritisaka koje sistem vrši po inerciji. Takođe, treba redefinisati ulogu parlamenta, Narodne skupštine Republike Srbije, u cilju njenog pretvaranja u reprezentativno telo građana, a ne, kao što je sada slučaj, u puki zbir delegata svojih partija, lišenih inicijative, oslobođenih odgovornosti, neretko i razumnog rasuđivanja. Suštinsko je omogućiti građansku participaciju kroz aktivno učešće građana i njihovih organizacija (NVO sektor), kao i lokalnih samouprava u procesima donošenja političkih odluka od značaja za društvo. Zbog toga, Srbija hitno treba da preispita sadržaje svoje 52 strategije razvoja i reformi, te da vidi njihovu usklađenost sa razvojnim programima EU,[14] kao i da uspostavi institucionalne aranžmane, kvalifikovane i sposobne da planiraju, podrže i kontrolišu sprovođenje politika nacionalnog i ujednačenog regionalnog razvoja. Takođe, mora se uspostaviti funkcionalan proces decentralizacije i regionalizacije Srbije, jer je proces evropeizacije toliko širok, da se mora podeliti sa organima regionalnih i

12 *Evropa s dušom. Govori koji su odredili Evropu*. 2009. Beograd, str. 75.

13 Z. Đinđić, u: *Evropa s dušom. Govori koji su odredili Evropu*. 2009. Beograd, str. 175.

14 Vidi: J. Jelinčić(radni papir) – **Platforma Evropa 2020 naglašava tri prioriteta koji se međusobno osnažuju** /COM (2010) 2020 od 03.03.2010./ , koja je zapravo novelirana Lisabonska agenda iz 2000. čiji je cilj definisan kao pretvaranje evropske privrede u najkompetitivniju svetsku privredu zasnovanu na znanju i zapravo govori o prestruktuiranju evropske privrede): **pametan rast**: razvoj ekonomije zasnovane na znanju; **održiv rast**: podsticanje resursno efikasne (dakle one koja štedljivo koristi energiju i sirovine) i zelenije ekonomije; i **inkluzivni rast**: jačanje ekonomije koja obezbeđuje visoku stopu zaposlenosti (naročito stanovništva između 20 i 64) i doprinosi socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (u smislu ujednačavanja regionalnog razvoja i obezbeđivanja ujednačene gustine naseljenosti) Unije i svake zemlje članice pojedinačno.

lokalnih samouprava. Ovaj proces ne sme, po svojoj suštini ni ne može, biti ekskluzivna aktivnost samo centralnih vlasti, jer je to onda – nemoguća misija. Lokalne vlasti moraju odgovarati za onu vrstu potreba koje se fomiraju kao realne i konkretne potrebe građana, udruženja i strukovnih organizacija, koje idu u cilju poboljšanja kvaliteta življenja na lokalnom nivou, kojima se obezbeđuju evropski standardi, a čime se, takođe, učvršćuje i godinama erozirani humani i socijalni kapital u ovoj zemlji.

Da sumiramo, evropeizacija je neophodan proces prilikom ostvarivanja aktivnosti vezanih za ulazak Srbije u Evropsku uniju, koju sačinjavaju socijalni, ekonomski i političko-pravni aspekti. Ako u ovaj proces zajedno uđu, i daju sve od sebe da on uspe, političari, ekonomska i intelektualna elita, aktivni građani i NVO-sektor, možemo se nadati uspehu. To pretpostavlja koaliciju za uspeh evropeizacije, jer samo na taj način ima smisla da se bavimo, kao država i društvo, svim onim zamornim, neretko i bolnim aktivnostima, koje znamo kao vertikalno pridruživanje, ili kao EU-izaciju. Bez evropeizacije, EU-izacija nam ne daje nadu za izgledni razvoj. Ostavlja nas na pola puta. A Srbija je umorna od toga da čeka svog Godoa[15]. U ovoj predstavi, baš kao i u onoj, od slavnoga Irca, njega jednostavno nema! Sami merimo vreme, sami odlučujemo kada ćemo, kako i zašto ući u Evropsku uniju.

ZALJUČNA RAZMATRANJA

Bivše socijalističke zemlje su 1989. „glasajući nogama"[16] odlučile da ostave prošlost za sobom, da poništе „gvozdenu zavesu" (**Vinston Čerčil**), te da se vrate Evropi, svojoj kući. Prečicu za evropsku kuću su videle u projektu koji se tada stidljivo nagoveštavao – Evropskoj uniji, gde je tadašnji šef Evropske komisije **Žak Delor** to podržavao i utvrdio kriterijume, ali i načine pomoći, da te države postanu članice nakon ispunjenja zadatih uslova. Građani bivše Jugoslavije, iako najrazvijeniji deo tadašnjeg socijalističkog sveta, poverovali su svojim liderima da put do nezavisnosti, blagostanja, ugleda i sreće vodi kroz ratove, razaranja, nemoral i kršenje ljudskog dostojanstva. To je bilo sve ono što se nije ogledalo u idejama Evropske unije, nastalim na visokom nivou poštovanja vrednosti antifašizma, ljudskih prava, te prava da se bude drugačiji. Završilo se tako da su zemlje naslednice bivše Jugoslavije

15 S. Beket. 2004. *Čekajući Godoa*, Beograd;
Vladimir: E, pa? Krećemo li?
Estragon: Da, hajdemo.
Ne miču se.
Zavesa

16 Izjava nekadašnjeg ministra SR Nemačke Hans-Ditrih Genšera

u poslednjem vagonu evropskih integracija, sa raznim objašnjenjima zašto tamo nisu, sa raznim izgovorima zašto ne bi trebalo da ispune kriterijume za ulazak u EU, sa raznim izvrdavanjima da se ne ispune međunarodno preuzete obaveze koje bi pospešile život njihovih sopstvenih građana! Zato smatramo da se određena izmena ponašanja nosilaca odgovarajućih funkcija može ostvariti samo interakcijom sa Evropskom unijom, imajući u vidu da - *Jedan od nekoliko zvjezdanih trenutaka u povijesti EU upravo je njegova uloga u konsolidaciji tranzicijskih država Istočne Evrope. Izlazeći iz režima koji nisu htjele, našle su se pred zadaćom da definiraju državu kakvu hoće. Svim revolucionarnim gibanjima pa i onim baršunaste vrste, to je najteža i nesagledliva zadaća. EU je bila tu, spremna sa svojim acquis communautaire, sa svojim kopenhaškim kriterijima, sa svojim putokazima za izgradnju države. Za zemlje Jugoistočne Evrope taj utjecaj i ta mogućnost apsolutno su presudni. Od svih vrsta moći koje je međunarodna zajednica isprobavala u ovoj regiji, ova vrsta soft power je imala najveći dugotrajni utjecaj.*[17]

Srbija je evropska zemlja i vreme joj je da svoju ulogu u porodici evropskih naroda i država preuzme na delotvoran, racionalan i efikasan način. Toliko dugujemo sebi, mladim generacijama, i susedima, naravno.

LITERATURA

K. Cviić/P. Sanfey. 2008. *Jugoistočna Evropa. Od konflikata do saradnje*, Zagreb.

Evropa s dušom. Govori koji su odredili Evropu. 2009. Beograd.

E. Gidens. 2009. *Evropa u globalnom dobu*, Beograd.

J. Jelinčić. 2010. *EU-izacija versus evropeizacija*, rukopis, Beograd.

D. Radosavljević. 2008a. *Političke elite u socijalnoj transformaciji – od kolektivističkog ka liberalno-demokratskom etosu: Sedam poglavlja jedne zajedničke povesti*, u: Anali poslovne ekonomije, br. 2, Banjaluka.

D. Radosavljević. 2008b. *Srbija i Evropska unija – O nužnostima ulaska u EU*, Novi Sad.

D. Radosavljević. 2009a. *Srbija u Uniji: Nema alaternative*, Dnevnik, Novi Sad.

D. Radosavljević/N. Matijević. 2009b. *Evropska unija– Razvoj, institucije, proširenje*, Novi Sad.

D. Radosavljević. 2009c. *Izlaz iz krize – Ubrzanjem ulaska u Evropsku uniju*, u: Zbornik radova sa konferencije FPPS, Novi Sad.

17 V. Pusić, u: K. Cviić/P. Sanfey. 2008. *Jugoistočna Evropa. Od konflikata do saradnje*, Zagreb, str. 14

SERBIA AND EUROPEAN EXPERIENCE: LIVING LIKE ORDINARY PEOPLE

Abstract: The process of Eurointegration is the activity that all ex socialist countries have to experience. Serbia is, owing to a much belated transition/transformation, notably falling behind in this race. The process of Eurointegration has two components, the vertical (EU-isation) and the horizontal (Europeanisation). This paper explains the causes and effects of both components.

Key words: *European Union/ Serbia/ EU-isation/ Europeanisation*

Sanja Đurđić[1]
Faculty of legal and business studies, Novi Sad

THE RULE OF LAW AND INDEPENDENT JUDICIARY – PREREQUISITES FOR REGIONAL COOPERATION AND EUROPEAN INTEGRATION

Abstract: The author discusses the significant theoretical and constitutional issue of governmental organization based on the principle of the rule of law, separation of powers and the corresponding question of the independent judiciary. The aim is to stress the significance of achieving the separation of powers and independent judiciary system as necessary presuppositions of democratic political environment, institutional and procedural guarantees of the rule of law, legal state, basic human rights and civil liberties. It is emphasized that the separation of powers and independent judiciary represent civilisational inheritance and social values. The paper shows that the rule of law and independent judiciary represent significant prerequisites for the integration of Serbia into the EU. Independent judiciary and the rule of law assume the central position in the intensified process of regional cooperation and the economic integrations. The paper emphasizes that the need to establish the independent judiciary in the Republic of Serbia is prioritized in the process of reform by the European Commission and the Council of Europe, and therefore must be completed. The author demonstrates that the rule of law and independent judiciary ensure legal security necessary for economic integrations. Without legal security and legal certainty, which result from the rule of law, economic integrations would not be feasible either. The paper concludes that foreign investments and economic integrations require legal certainty and security which are the consequence of the fully and truly implemented rule of law.

Key words: ***rule of law / independent judiciary / economic integrations / regional cooperation / European integrations***

1 sdjurdjic@useens.net

1. Introduction

The rule of law is an ancient ideal and form of governmental organization according to which decisions should be made by applying known principles or laws, without the intervention of discretion in their application. This form of governmental organization is intended to be a safeguard against arbitrary governance. In Anglo-American tradition, the most influential version of the rule of law is the one popularized by British jurist A.V. Dicey in 1885 (Dicey, 1959). Dicey's doctrine on the rule of law is a threefold one: the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power and the absence of discretionary authority on the part of the government; equality before the law; the constitution in the result of the ordinary law of the land developed by the judges on a case by case basis. The rule of law involves: the rights of individuals are determined by legal rules and not the arbitrary behaviour of authorities; there can be no punishment unless a court decides there has been a breach of law; everyone, regardless of their position in society, is subject to the law.

The rule of law does not have a precise definition, and its meaning can vary between different nations and legal traditions. Although no precise definition, the purpose of the rule of law is the protection individual rights and freedoms of abuse freedom of state power. It can be understood as a legal-political regime under which the law restrains the government by promoting certain liberties and creating order and predictability regarding how a country functions. In the most basic sense, the rule of law is a system that attempts to protect the rights of citizens from arbitrary and abusive use of government power.

Since it protects individual rights, the rule of law requires an independent judiciary. For the rule of law is not only sufficient technical division of powers between the legislature, executive and judiciary, as it exists in almost all modern states. What characterized the rule of law in the organization of government is an independent judiciary. As a significant institutional bond rule of law, independence of the judiciary provide effective judicial and administrative protection and realization of freedom and rights of citizens, because "there is no liberty if the judicial power is not separate from the legislative and executive authorities" (Monteskje, 1989, pp. 176).

Important characteristic of the rule of law is the legitimacy of the creation of law and legitimacy in the implementation of law which is primarily reflected in the impartial judiciary. Judges, the voice of the law, should be categorical about the realization of basic human rights and freedoms. "No judges, no rights, no rights, life has no value. Judge is the living law. The law in his personality and life gets" (Marković, 1977, pp. 19).

Therefore, the main elements of the rule of law are: the separation of powers, independent judiciary, protection of individual freedoms and rights and limit state power.

2. The modern concept of the rule of law

Different people have different interpretations of the meaning of 'the rule of law'. Among modern legal theorists, three major views are known as the formal approach, the substantive approach, and the functional approach. The formal interpretation holds that the law must be prospective, well-known, and have characteristics of generality, equality, and certainty. Other than that, the formal view contains no requirements as to the content of the law. This formal approach allows laws that protect democracy and individual rights, but recognizes the existence of rule of law in countries that do not necessarily have such laws protecting democracy or individual rights. The substantive interpretation holds that the rule of law intrinsically protects some or all individual rights. In addition to the formal and substantive interpretations of the term rule of law, another leading interpretation is the functional definition which is consistent with the traditional English meaning that contrasts the "rule of law" with the "rule of man." According to the functional view, a society in which government officials have a great deal of discretion has a low degree of "rule of law", whereas a society in which government officers have little discretion has a high degree of "rule of law". The rule of law is thus somewhat at odds with flexibility, even when flexibility may be preferable. There are other views as well. They include the minority view that the rule of law guarantees democracy.

In 1959, an international gathering of over 185 judges, lawyers, and law professors from 53 countries, meeting in New Delhi and speaking as the International Commission of Jurists, made a declaration as to the fundamental principle of the rule of law. This was the Declaration of Delhi. They declared that the rule of law implies certain rights and freedoms, that it implies an independent judiciary, and that it implies social, economic and cultural conditions conducive to human dignity. The Delhi Congress gave rise to three important elements in the concept of the Rule of Law. First, that the individual is possessed of certain rights and freedoms and that he/she is entitled to protection of these rights and freedoms by the State. Second, that there is an absolute need for an independent judiciary and bar as well as for effective system for the protection of fundamental rights and freedoms and third, that the establishment of social, economic and cultural conditions would permit men to live in dignity and to fulfill their legitimate aspirations. The Declaration of Delhi reaffirms the principles expressed in the Act of Athens adopted by the International Congress of Jurists in 1955,

particularly the one that independent judiciary and legal profession are essential to the maintenance of the Rule of Law and to the proper administration of justice. It recognizes that the Rule of Law is a dynamic concept for the expansion and fulfillment of which jurists are primarily responsible and which should be employed not only to safeguard and advance the civil and political rights of the individual in a free society, but also to establish social, economic, educational and cultural conditions under which his legitimate aspirations and dignity may be realized.

In the twenty-first century, the rule of law has been considered as one of the key dimensions that determines the quality and good governance of a country.

3. The independent judiciary

An important bond of political freedoms of citizens, legal state and rule of law is the separation and independence of the judiciary from the legislative and executive. For the rule of law and legal state technical division of powers between the legislature, executive and judiciary is not sufficient as it exists in almost all modern states. What characterizes the organization of the legal state and the rule of law is an independent judiciary. As a significant institutional and procedural bond, the rule of law and the legal state, the independence of the judiciary provides effective judicial and administrative protection and realization of freedom and rights of citizens, because "there is no liberty if the judicial power is not separate from the legislative and executive authorities" (Monteskje, 1989, pp. 176).

Independence of the judiciary is a necessary prerequisite of a democratic political environment. It is the institutional bond and the rule of law and fundamental human rights and civil liberties. Because of its importance, the independence of the judiciary has reached the level of achievements of civilization and social values. It contributes to protecting and ensuring legal security and legal equality as important legal values. All these are reasons why the European Union affirms the independence of the judiciary and the realization sets in Serbia as an important condition for joining the European Union.

The United Nations has endorsed the essential importance of an independent judiciary by its adoption of the *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* at its Seventh Congress in 1985. As a consequence of the adoption of the *Basic Principles* by the UN General Assembly, each member state is expected to guarantee the independence of its judiciary in its constitution or the laws of the country.

Independence of the judiciary is the value that is affirmed by both United Nations and the European Union. Namely, it is the subject of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Free-

doms, as well as specific recommendations on the independence, efficiency and role of judges made by the Committee of Ministers of the Council of Europe (R-94/12).

Independent judiciary and the separation of powers assume the central position in the intensified process of regional cooperation and the integration of Serbia in the EU. Establishment of an independent judiciary in the Republic of Serbia is set as a priority in the reform process by the European Commission and the Council of Europe. Since the reform of the judiciary system is a priority in the process of Serbian attempts to join the EU, it is necessary to establish independent, competent and efficient judiciary capable of enforcing laws by European standards. For that reason, the Ministry of Justice has proposed the *National Judiciary Reform Strategy*, which was adopted by the National Assembly on May 25th of 2006. Its basic objective is to restore public trust in the judicial system of the Republic of Serbia by establishing the rule of law and legal certainty.

The judicial independence becomes one of the necessary conditions for the improvement of regional cooperation and inclusion of Serbia into European integrations. It is a priority of the reform financed by the EU through European Agency for Reconstruction, and is undertaken by the Council of Europe Parliamentary Assembly.

When discussing the Republic of Serbia, we should not forget that in the last half century, the judiciary in Serbia was in the unity government. It is then the separate state functions, not a separate government, which is independent of the legislative and executive authorities. The principle of separation of powers is a prerequisite for the independence of the judiciary. However, he only proclaimed the Constitution of Serbia in 1990, and the Constitution of Yugoslavia in 1992. After half a century long experience of the unity government, the independence of the judiciary remained only at the level of constitutional proclamation.

Therefore, it is necessary for a comprehensive reform of the judiciary with the goal of establishing high-quality, independent and effective judiciary that will guarantee the rule of law.

4. Reform of the judiciary – a necessary condition for the inclusion of Serbia into the European integration

Reform of the judiciary in Serbia is the central point in the process of joining the European Union. The reason for this is an imperative to ensure that laws governing the area of the judiciary are compliant with standards and practices the Council of Europe.

Since the reform of the Serbian judiciary a priority in the process of Serbia joining the European Union, because it is necessary to provide guar-

antees for independent, professional and efficient judiciary able to apply European standards, the Ministry of Justice has proposed the *National Judiciary Reform Strategy*, which was adopted by the National Assembly on May 25th of 2006.

The main goal of the *National Judiciary Reform Strategy* is independent and efficient judiciary able to implement European standards which would restore the citizens' confidence in the judicial system of the Republic of Serbia by establishing the rule of law and legal certainty.

The aim of the reform is to establish high-quality, independent and effective judiciary. Effective judiciary is based on the fundamental principles that provide a framework for the establishment, development and organization of judicial institutions. Four basic principles are: independence, transparency, accountability and efficiency. An independent, transparent, accountable and efficient judiciary is capable of implementing European standards, the protection of human rights and civil liberties and establishing the rule of law and legal security.

National Judiciary Reform Strategy has determined the period of six years (2006-2012) for the implementation of reform objectives and the establishment of the judicial system that will answer the needs of new social values and restore the confidence of citizens. The reform of the judiciary of the Republic of Serbia includes twelve fundamental goals of the reform. Each of these four basic principles (independence, transparency, accountability and efficiency) contains three targets.

The first goal of judicial reform is the creation of an independent judicial system. It includes three targets: independent administrative management, independent budget authority, independent establishment of general framework and internal structure and work of the courts. Another objective of the Strategy is the creation of transparent judicial system. Conditions for its implementation are: open appointment process and the improvement of judges and open disciplinary proceedings, appropriate access to information from court records and procedures, and improved public relations and greater participation of the public. The third goal of judicial reform is a responsible judicial system. For its realization it is necessary to fulfill the following conditions: the existence of clear standards for performance of judicial duties and their practical application, effective judicial administration and court management, and effective use of court and prosecutorial resources. Fourth goal of the reform is efficient judicial system. Its implementation is necessary for the following: better access to justice, a standardized system of training and professional training of employees, a modern network of courts and modern equipment for the judicial and penal system.

Due to the great importance of the Strategy to establish standards for independent and effective judiciary is the realization of one of the emergency

conditions of regional cooperation and association of Serbia to the European Union, the implementation of the project financed by the European Union through the European Agency for Reconstruction and implemented by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

5. The rule of law and independent judiciary (the quality of legal institutions) – prerequisites for economic development, regional cooperation and economic integrations

The rule of law is usually thought of as a political or legal matter. But in the past ten years the rule of law has become important in economics, too. Indeed, it has become the motherhood and apple pie of development economics. The rule of law is held to be not only good in itself because it embodies and encourages a just society, but also a cause of other good things, notably growth.

Until recently, the rule of law was regarded as a matter of political and moral philosophy while neoclassical economists paid little or no attention to the rule of law in the course of economic analysis. Thanks to the contributors of Austrian school of economic thought and institutional economists, the rule of law was shown as an influential motherhood in economic development. Douglass C. North, a distinguished recipient of the Nobel prize in economics back in 1993, demonstrated the significance of the rule of law in his book "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" where he wrote that the inability of societies to develop low-cost effective institutions capable of reducing transaction costs is the very reason of economic stagnation in both historical and current perspective. The rule of law and the ability of institutional flexibility were recognized as a driving vehicle in the process of economic growth and development.

In economics, the idea of the rule of law was initiated by two distinguished economists. In his book, The Constitution of Liberty, Friedrich August von Hayek wrote that the aim of the rule of law is to set a basic framework of general rules perceived without coercive action (Hayek, 1998). Simply, the more specific the law becomes, the higher the magnitude of coercion. In 1690, enlightenment philosopher John Locke captured the essence of the rule in a brilliant sentence: "Wherever law ends, tyranny begins" (Lok, 2002, pp. 339).

Current economic issues confirm that Hayek and Locke were right. When Asian crisis (1997-1998) deflated the expectations of the right policies, the essence of the rule of law became obvious. Without a low-cost institutional setting of policymaking based on the rules rather than discretionary action, no macroeconomic reasoning may give desirable results.

The rule of law is a goal of development policy. There is no economic development and growth without economic freedoms, which guarantee the rule of law. Therefore, the rule of law is a condition for economic growth and development. Economic growth, political modernization, the protection of human rights, and other worthy objectives are all believed to hinge, at least in part, on the rule of law. Policymakers in developing and transition nations are thus seeking ways to establish or strengthen the rule of law in their countries. Investment rating services, non-governmental organizations, and other students of development are producing indices that try to measure the degree to which a nation enjoys the rule of law.

It is widely believed that well-functioning law and legal institutions and a government bound by the rule of law are important to economic, political and social development. As a result, practitioners in the development field have focused their attention more and more to reforms intended to improve law and legal institutions. Multilateral institutions such as the World Bank and many policymakers throughout the world believe the rule of law promotes economic development.

Law is important to the market economy because it is the common basis on which parties can make agreements; it provides parties with confidence that disputes can be resolved efficiently and fairly. For this reason, the predictability and order that the rule of law promotes in substantive laws is viewed as the stabilizing force behind much economic development. The rule of law helps set the "rules of the game" in critical areas such as investments, property, and contracts.

The rule of law also serves as an important assurance of social rights and government accountability. Governmental restraint is especially critical for many transition economies where a previously planned economy is to be transformed into one that is market-based. When the government is no longer the sole owner of land, capital, and labor, the rule of law guarantees that the crucial elements of the economy will be free from arbitrary governmental actions. The rule of law thus assures market participants that the government will adopt a hands-off approach to investments and production, allowing those participants to fully exercise their rights in relation to land, labor and capital. The efficiency of the courts is an important component in rule of law reforms as the existence of a judiciary is a fundamental aspect of the rule of law. At the most basic level, this simply meant that courts needed to be available to adjudicate disputes and enforce resolutions. For countries that are further along in the reform process, more complex structural reforms that strengthen court capacity, independence, and transparency are needed.

To increase accountability and transparency, information technology systems may be installed to provide greater public access. To increase inde-

pendence of the courts, the government can provide them with funding that will allow them to make their own financial and administrative decisions. Furthermore, for countries that have already established these structural reforms, to encourage the adoption of the rule of law, court performance should be evaluated on a periodic basis. Independence, accountability, efficiency, access, affordability, alternative dispute resolution mechanisms, and the quality of professionals are some of the characteristics that may provide an accurate measurement of the system's success.

Another important rule of law reform goal is to build the legal rules. As Fuller stated, "laws must exist" (Fuler, 1999, pp. 49). Economic reforms have generated a large number of new economic laws in developing countries. Between 1990 and 1995, 45 developing and former socialist countries enacted new investment laws or codes covering a wide range of areas. Many of these investment laws were passed to liberalize the existing investment regime in the developing country by offering clear and broad legal protection for all types of investments.

To encourage additional country-specific development, in the early 1990s the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) began conditioning financial assistance on the implementation of the rule of law in recipient countries. These organizations provided aid to support initiatives in legislative drafting, legal information, public and legal education, and judicial reforms, including alternative dispute resolution. By conditioning funds on the establishment of the rule of law, the World Bank and the IMF also hope to reduce corruption, which undermines economic development by scaring away investors and preventing the free flow of goods and capital.

Currently, in its Millennium Development Goals (MDG), the United Nations (UN) also champions the rule of law as a vehicle to bring about more sustainable environmental practices. The MDGs are eight goals that the UN hopes to achieve by 2015 in an effort to respond to the world's greatest development challenges. The MDGs call on nations to make laws in areas such as international environmental and energy law, and also call on nations to encourage their citizenry to abide by those rules through changes in custom. The UN explicitly acknowledges that achievement of the MDGs rests heavily on the development of the rule of law, among other factors.

One reason the development community is fostering legal and judicial reform is the belief that, beyond their intrinsic worth, such reforms will help improve economic performance. This belief in the power of legal and judicial reform to spur economic development is supported by a growing body of research showing that economic development is strongly affected by the quality of institutions – including the quality of a nation's legal institutions.

The structure and quality of political institutions can affect whether the government facilitates or inhibits economic development. Stated most simply, the incentives institutions create for government decision-makers will determine whether the government uses its power to create a framework for productive economic activity or to redistribute wealth to itself or its supporters.

These arguments establish a strong basis for the claim that a successful economy requires appropriate legal and political institutions. Despite the difficulty inherent in measuring the quality of institutions, progress is being made in investigating the link between institutional quality and economic development. Despite all the problems with measuring the quality of institutions, almost all empirical work on the subject has concluded that institutional quality – in one form or another – correlates strongly with economic development.

The rule of law and the quality of legal institutions exert certain influence on the economic and social development. Also, the rule of law, independent judiciary and the quality of legal institutions provide legal security and legal certainty that are necessary for regional cooperation, foreign investments and economic integrations.

CONCLUSION

The rule of law and judicial independence are institutionalized guarantees of the legal state, as well as basic human rights and civil liberties. This very essence is what assigns them the status of civilizational inheritance and social values. The judicial independence is the ability of a judge to decide a matter free from pressures or inducements. Additionally, the institution of the judiciary as a whole must also be independent by being separate from government and other concentrations of power. The principal role of an independent judiciary is to uphold the rule of law and to ensure the supremacy of the law. If the judiciary is to exercise a truly impartial and independent adjudicative function, it must have special powers to allow it to "keep its distance" from other governmental institutions, political organisations, and other non-governmental influences, and to be free of repercussions from such outside influences.

The rule of law and judicial independence contribute to protection and validation of the legal security and legal equality. Hence the EU insists on consistent separation of powers and judicial independence and their establishment in Serbia is seen as a reform priority and a significant condition for joining the EU.

However, past experience shows that the realization of the true separation of powers and independence of the judiciary in the Republic of Serbia faced with numerous problems. This situation is a consequence of half a century long experience of the unity government. Namely, a necessary condition for the rule of law and independence of the judiciary is the principle of separation of powers, which should allow the independence and autonomy of all three forms of state power. Separation of powers is a constitutional proclamation in Serbia until 1990 and in Yugoslavia in 1992. A special problem is that today the independence of the judiciary is at the level of the constitutional proclamation, while in reality the situation is still problematic, since the judiciary is often reduced to the offices of the political power. Also, position of the Ministry of Justice clearly shows the influence of executive authorities of the judicial power. This is a consequence of the fact that the executive power in Serbia traditionally tend to be interfere with the exercise of judicial power. It violates separation of powers, the rule of law and independence of the judiciary.

Due to the above situation it is necessary to implement complete and comprehensive reforms that aim at the establishment of modern independent and just judiciary and the rule of law. Only the real implementation of it could be say about a democratic political system and Serbia as a legal state.

The National Assembly of the Republic of Serbia adopted the *National Judiciary Reform Strategy* which is the basic task of creating an independent and effective judiciary capable of implementation of European standards. The period of six years (2006-2012) is allocated for the implementation of the National Strategy provides. As a result, it is perhaps too early to evaluate the reform process, the success of the implementation of reform objectives and the establishment of an independent judicial system and the rule of law. However, we can say that so far none of the three conditions referred to the independence of the judiciary is realized.

The rule of law and independent judiciary ensure legal security necessary for economic integrations. Without legal security and legal certainty, which result from the rule of law, regional cooperation and economic integrations would not be feasible. Foreign investments and economic integrations require legal certainty and security which are the consequence of the fully and truly implemented the rule of law.

It is depressing that in tree years, which is one half of the period anticipated for the implementation of the reform of the judiciary, not one goal set by National Judiciary Reform Strategy has been fully achieved. It remains to be seen whether and to what extent, the reform objectives identified in the National Strategy whose implementation and fulfillment is one of the

conditions for regional cooperation and the integration of Serbian in the European Union will be achieved in the upcoming period.

REFERENCES

Barro, R. (1991), Economic Growth in a Cross-Section of Countries, *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-444.

Brunetti, A. and Weder, B. (1994), Political Credibility and Economic Growth in Less Developed Countries, *Constitutional Political Economy* 5(1), 23-43.

Cremona, M. (2004), Regional Integration and the Rule of Law: Some Issues and Options, in *Bridges for Development*, Devlin&Estevadeordal, eds., Inter-American Development Bank, 137-160.

Čavoški, K. (1981), *Mogućnosti slobode u demokratiji*, Novi Beograd, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije.

Čavoški, K. (1994), *Pravo kao umeće slobode – ogled o vladavini prava*, Beograd, Draganić.

Dicey, A.V. (1959), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed.

Fira, A. (2007), *Ustavno pravo Republike Srbije*, tom I, Novi Sad, USEE.

Fira, A. (2007), *Ustavno pravo Republike Srbije*, tom II, Novi Sad, USEE.

Fuler, L. (1999), *Moralnost prava*, Podgorica, CID.

Golding, M. P. (1996), Transitional Regimes and the Rule of Law, *Ratio Juris* 9(4), 387-395.

Hayek, F. A. (1998), *Poredak slobode*, Novi Sad, Global Book.

Henisz, Witold J. (2000), The Institutional Environment for Economic Growth, *Economics and Politics* 12(1), 1-31.

Lok, Dž. (2002), *Dve rasprave o vladi*, Beograd, Utopija.

Marković, B. (1977), *Dimitrije Matić – Lik jednog pravnika*, Beograd, SANU.

Monteskje, Š. (1989), *O duhu zakona*, tom I, Beograd, Filip Višnjić.

Perović, S. (1998), *Sudijska nezavisnost*, Beograd, Institut za uporedno pravo.

Popović, S. (1995), *O pravnoj državi*, Beograd, Draganić.

Stephenson, M. (2008), *Rule of Law as a Goal od Development Policy*, World Bank Research .

Tamanaha, B. (2004), *On the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vasić, R. (2004), *Pravna država i tranzicija*, Beograd, Dosije.

Weingast, B. R. (1997), The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law, *American Political Science Review* 91(2), 245-263.

Rezime: Ovim radom autor nastoji da problematizuje značajno teorijsko i ustavno pitanje organizacije vlasti zasnovane na principima vladavine prava, podele vlasti i sa njima povezanog pitanja nezavisnosti pravosuđa. Intencija je da se ukaže na važnost ostvarivanja sistema podele vlasti i nezavisnog sudstva kao neophodnih pretpostavki demokratskog političkog ambijenta, institucionalnih i proceduralnih jemstava vladavine prava, pravne države, fundamentalnih ljudskih prava i građanskih sloboda. Ukazuje se da podela vlasti i nezavisno pravosuđe predstavljaju značajne civilizacijske tekovine i društvene vrednosti. U radu se ističe da su vladavina prava i nezavisno pravosuđe značajni preduslovi za uključivanje Republike Srbije u evropske integracije. Oni zauzimaju i centralno mesto u intenziviranju procesa regionalne saradnje i evropskih integracija. Evropska komisija i Savet Evrope označili su kao reformski prioritet potrebu za uspostavljanjem nezavisnog pravosuđa u Republici Srbiji. Usled ovakvog značaja, nezavisnost sudstva postaje jedan od nužnih uslova pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji i reformski prioritet čiji projekat implementacije finansira Evropska unija preko Evropske agencije za rekonstrukciju i sprovodi Parlamentarna skupština Saveta Evrope. Autor ukazuje da vladavina prava i nezavisno sudstvo obezbeđuju pravnu sigurnost neophodnu za ekonomske integracije. Bez pravne sigurnosti i pravne izvesnosti, koje nisu moguće bez vladavine prava, nisu moguće ni ekonomske integracije. U radu se zaključuje da strane investicije i ekonomske integracije zahtevaju pravnu izvesnost i sigurnost, koje su konsekvence pune i istinske implementacije vladavine prava.

Ključne reči: *vladavina prava, nezavisno sudstvo, ekonomske integracije, regionalna saradnja, evropske integracije*

Duška Franeta[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

POJAM I ZNAČAJ PROFESIONALNOG INTEGRITETA I UNAPREĐENJE PRAVNE ETIKE

Rezime: Zahtev za profesionalnim integritetom je jedan od tipičnih standarda kodeksa profesionalne etike pravničkih profesija. Uprkos njenoj učestalosti, ideja profesionalnog integriteta često biva različito i nedovoljno određena. U ovom radu je analiziran pojam profesionalnog integriteta i njegov značaj, s naročitim osvrtom na njegovu važnost za pravničke profesije. Razmotreno je kakvo mesto zauzima načelo integriteta u nekim kodeksima advokata, sudija i tužilaca u svetu i u Srbiji, a zatim i pokazano da profesionalni integritet ima za pretpostavku veći broj pojedinačnih vrlina i vrednosti, kao i da je u najužoj vezi s idejom njihove harmonije i pojmom odgovornosti.

Analizirano je više tipičnih načina i razloga ruiniranja profesionalnog integriteta (nerazumevanje uloge, zloupotreba moći, slabost volje i sistemsko-socijalne prepreke), od kojih se svi reflektuju i na integritet profesionalne grupe, kao i odgovarajućih institucija. U radu je afirmisana ideja da je unapređenje profesionalnog integriteta jedan od nužnih preduslova unapređenja poverenja u pravosuđe, kao neophodne pretpostavke funkcionisanja pravne države i savremenog društva.

Ključne reči: *profesionalni integritet, pravna etika, profesionalna odgovornost, poverenje*

1. Uvod

Ubrzani razvoj profesionalne etike u drugoj polovini dvadesetog veka i u prvoj deceniji novog milenijuma velikim delom predstavlja odraz rastućeg uvida u problematičnost odvajanja znanja i vrednosti, karakterističnog pre svega za noviju istoriju Evrope i Severne Amerike. Ideja odvajanja znanja i

1 dfraneta@useens.net

vrednosti je često imala pozitivan uticaj na napredak nauke, ali je, s druge strane, i stvorila ozbiljne probleme. Njena posledica je bilo i estetizovanje morala, cepanje veza između smisla i znanja, kao i zamagljivanje odnosa između vrednosti, odgovornosti i znanja. Stvoren je oštar rascep između privatnog i javnog, privatnog i poslovnog, što je, naravno, dodatno otežavalo uključivanje sveta života (*die Lebenswelt*) i čitavog spektra njegovih pitanja u područje znanja. Savremeno društvo se suočilo s mogućnošću totalnog rata, nuklearnog, biološkog ili hemijskog, s drastičnim vidovima nadzora i kontrole, novim i možda ireverzibilnim uticajima na ekosistem i prirodu živih bića i pratećom dodatnom komercijalizacijom zdravlja i osnovnih životnih namirnica, instrumentalizacijom prava i drugim veoma ozbiljnim pretnjama koje ne dozvoljavaju vrednosno-neutralni ili tehničko-racionalni stav. Profesionalna etika je započela svoj brži razvoj u ovom duhovnom kontekstu i, iako njen cilj nije rešavanje celine pomenutih globalnih problema, ona ima za zadatak da doprinese uspostavljanju veza između znanja i odgovornosti. Već samo rasvetljavanje granica odgovornosti profesionalaca predstavlja važan korak na putu ka poimanju mesta odgovornosti u čitavom društvu.

Jedan od koncepata koji je s razvojem profesionalne etike dospeo u prvi plan, a ostao je nedovoljno određen, jeste pojam integriteta. Posedovanje izvesnog stepena integriteta je jedan od tipičnih zahteva upućenih profesionalcima, a predstavlja i uobičajeni standard u profesionalnim kodeksima. U ovom radu će biti analizirano značenje i značaj ovog zahteva, s posebnim osvrtom na ideju integriteta u pravnoj etici. Istovremeno će biti pokazano da je zahtevu za profesionalnim integritetom inherentno nadilaženje oštrog rascepa između znanja, vrednosti i odgovornosti.

2. Profesionalni integritet u etičkim kodeksima pravničkih profesija

U mnoge savremene etičke kodekse pravničkih profesija integritet je uvršćen kao jedan od značajnih standarda pomoću koga se određuje očekivano ili poželjno ponašanje profesionalaca. U ovom odeljku će biti pokazani neki tipični načini na koje je pojam integriteta uključen u profesionalne kodekse sudija, advokata i tužilaca, uzimajući u obzir kodekse u Srbiji i nekoliko uticajnih kodeksa ovih profesija u svetu.

Društvo sudija Srbije donelo je 2003. *Standarde sudijske etike*, dokument koji je zamenio *Kodeks sudijske etike* iz 1998, i sadrži šest kanona koje sudija treba da uvažava: nezavisnost, nepristrasnost, profesionalnost, integritet, posvećenost i odanost standardima. Svaki od kanona je objašnjen pomoću nekoliko nedopustivih i očekivanih ponašanja (u tekstu nazvanih *Principima*). Integritet je u *Standardima* načelno određen na sledeći način:

Sudija treba da teži ponašanju koje doprinosi integritetu njegovog visokog zvanja, da bude odvažan, da odoleva pretnjama, ucenama i drugim nasrta-

jima na ličnost i integritet uzdržavajući se od svakog nedoličnog postupka. (Standardi, 2003: 19)

U velikoj meri opšta i u pogledu značenja pojma integriteta nejasna, ova formulacija standard profesionalnog integriteta vezuje prvenstveno za hrabrost i doličnost. Dok je hrabrost već u samom kanonu bliže određena (*odolevanje pretnjama, ucenama i nasrtajima na ličnost*), doličnost u načelnom određenju ostaje nepoznanica. U daljim konkretizacijama, kao jedno od načela kanona integriteta, navodi se dužnost proširenja primerenog ponašanja i izvan profesionalnog plana, odnosno i na polje privatnosti profesionalca. Drugim rečima, očekuje se izvestan stepen stapanja profesionalnog i moralnog integriteta, a sudije se obavezuju na slobodno prihvatanje većih ograničenja od onih kojima se prosečni građani vode.

Za zaštitu integriteta se u *Standardima* naročito vezuju zabrana korupcije i nepotizma. U tekstu su ove prakse prepoznate u korišćenju ili ustupanju prestiža sudijske funkcije zarad ostvarenja nekih interesa, u suđenju vođenom korišću, kao i u primanju poklona ili usluga bilo kog tipa koji se mogu dovesti u vezu s obavljanjem dužnosti. Izuzev navedenih zabrana, integritet se prema *Standardima* štiti sprečavanjem utiska da postoje uticaji na sudiju, sprečavanjem utiska o prisustvu korupcije, izbegavanjem radnji koje izazivaju podozrenje, kao i reagovanjem na korupciju u sudu. Pored toga, nepristojnost, neuljudnost i govor mržnje se takođe izdvajaju kao vidovi narušavanja sudijskog intergiteta. Posebno se ističu doličnost postupaka i dignitet sudije kao srž integriteta, ali, ukoliko se ne shvate kao razumljivi iz celine teksta, onda njihovo značenje ostaje nejasno.

Pojam integriteta je sastavni deo i *Osnovnih principa nezavisnosti sudstva*, koje su usvojile UN 1985, i to kao nužna karakteristika sudija, ali bez podrobnijih objašnjenja. *Bangalorski principi sudijskog ponašanja* (2002), takođe dokument UN, koji su služili kao model za mnoge sudijske kodekse širom sveta, pa i za *Standarde sudijske etike* u Srbiji, sadrže integritet kao jednu od ključnih *vrednosti* sudijske etike. U ovom dokumentu je određenje integriteta znatno sažetije. Dok načelna formulacija ne govori ništa o značenju integriteta, bliža određenja zahtevaju da ponašanje sudije ne sme da podleže prigovorima prosečnog posmatrača, da treba da učvrsti poverenje u integritet sudstva, da se uvaži zahtev za očiglednošću uspostavljanja pravde. Navedene konkretizacije i same zahtevaju dodatna objašnjenja, tako da se iz *Bangalorskih principa* dobija nedovoljno jasan utisak o značenju integriteta i zahtevima i očekivanjima koji se vezuju za ovaj standard. Jedan od razloga zbog kojih *Standardi sudijske etike* detaljnije određuju integritet u odnosu na ovaj dokument UN, tiče se prvobitne podele osnovnih standarda: dok je u *Standardima* integritetom obuhvaćena i doličnost, u *Bangalorskim principima* je ona poseban kanon.

Kodeks ponašanja sudija SAD (1973. ga je inicijalno usvojila Konferencija sudija SAD; revidiran je 2009) kao prvi kanon (*Sudija treba da održava integritet i nezavisnost sudstva*) navodi da je obaveza sudije očuvanje integriteta sudstva. Preduslov integriteta i nezavisnosti je prema Kodeksu postupanje na koje strah i usluge nemaju uticaja. Time se afirmiše ideja da nezavisnost i integritet pretpostavljaju autonomiju. Pravo i kodeks se ne shvataju kao suzbijanje autonomije, nego kao njeno razgraničenje od proizvoljnosti. Sami kanoni se zato određuju kao nalozi razuma, a jedan od ključnih zahteva je postupanje na način kojim će se stvoriti koherentnost između prava, etičkih standarda i okolnosti datog slučaja, u čemu se i ogleda očuvanje integriteta. U ovom dokumentu se zahtev za integritetom i nezavisnošću shvata kao uvodna i načelna odredba, koja ujedno predstavlja i svrhu Kodeksa.

U Velikoj Britaniji je značajan uticaj na sadržaj drugih kodeksa imao dokument nazvan *Sedam principa javnog života*, poznatiji kao *Nolanovi principi*, koji je trebalo da jezgrovito iznese osnovna načela ponašanja svih javnih zvaničnika. Integritet je jedan od sedam principa ovog dokumenta koji je sastavila Komisija za standarde javnog života 1995. Pod narušavanjem integriteta se ovde podrazumeva prisustvo bilo kakvog finansijskog ili drugog uticaja ili obaveza prema pojedincima ili organizacijama koji bi mogli da usmeravaju obavljanje dužnosti.

U *Kodeksu profesionalne etike advokata Srbije* iz 1999. načelo integriteta nije eksplicitno obuhvaćeno, dok u *Kodeksu advokatske etike Evropske unije* poverenje i integritet predstavljaju jedan od osam najvažnijih principa. Lična čast, integritet i iskrenost su određeni kao tradicionalne vrline i profesionalna obaveza advokata koje se ne smeju dovoditi u pitanje jer predstavljaju temelj poverenja. Ovaj dokument ponavlja formulaciju *Deklaracije iz Peruđe o principima profesionalnog ponašanja advokata i pravničkih društava Evropske zajednice iz 1977*. i ostaje jednako neodređen kao i izvornik u pogledu sadržine pojma integriteta. *Opšti principi advokatske profesije* koje je Međunarodno udruženja advokata (IBA) usvojilo 2006, sadrže zahtev za održavanje najviših standarda poštenja, integriteta i pravednosti (*fairness*), ali ne daju bliža objašnjenja. Osmi segment *Modela pravila profesionalnog ponašanja* Američke advokatske komore (ABA) odnosi se na obavezu održavanja integriteta profesije. Pod ovim zahtevom se podrazumevaju obaveze saopštavanja potpunih i istinitih informacija od strane kandidata za stupanje u profesiju, zabrana iznošenja neistinitih ili nemarnih tvrdnji o sudijama i drugim zvaničnicima u domenu pravosuđa, obavezu prijavljivanja neprofesionalnog ponašanja (suprotnog odredbama *Modela pravila*) kolega i sudija, opštu zabranu kršenja ili pomaganja u kršenju pravila *Modela*, krivičnih dela koja diskredituju advokata, zabranu

prevara, nepoštenja, iskrivljenog predstavljanja, prejudiciranja, tvrđenja ili insinuiranja mogućnosti uticaja na vladine agencije ili zvaničnike.

Etički kodeks Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije iz 2007. od tužilaca zahteva da budu osobe od integriteta, pod čim se podrazumeva izostanak aktivnosti koje mogu da utiču na *njihov profesionalni sloboduman stav ili koje mogu da ostave takav utisak* (Etički kodeks, 2007: 5.a.2). U *Smernicama za ulogu tužilaca* usvojenim 1990. u Havani na Osmom kongresu o prevenciji zločina i tretmanu prestupnika zahteva se da tužioci budu osobe od integriteta i da njihovo profesionalno napredovanje zavisi od pokazanog integriteta. Međunarodno udruženje tužilaca (IAP) usvojilo je 1999. *Standarde profesionalne odgovornosti i stav o suštinskim obavezama i pravima tužilaca* koji prepoznaju održavanje najviših standarda integriteta kao profesionalnu obavezu tužilaca (Standards, 1.4.).

Već i ovakav inicajalan pregled nekih poznatijih kodeksa u svetu i profesionalnih kodeksa pravničkih profesija u Srbiji svedoči ne samo o uključenosti pojma integriteta u važne dokumente koji sadrže etičke standarde, nego i o tome da se integritet često određuje kao jedan od značajnih orijentira profesionalnog ponašanja. Nekolicina razmotrenih dokumenata se razlikuje u stepenu u kom se, i načinu na koji se, ovaj koncept precizira, a sumarno se može utvrditi da se on dovodi u vezu s hrabrošću, doličnošću, dignitetom, nepodmitljivošću, ljubaznošću, prihvatanju ograničenja i u profesionalnom i u privatnom životu, ponašanjem koje se ocenjuje kao natprosečno u moralnom pogledu, autonomijom, koherentnošću, izostankom svih vidova korupcije i reagovanjem na suočavanje s njima, kao i u poštovanju zakona i izbegavanju različitih vidova obmanjivanja. Sami kodeksi nude opštu sliku o ideji integriteta, ali ipak ne omogućuju jasnije pojmovne distinkcije, tako da je za oštriji pogled na njegovo značenje i značaj, potrebno osvrnuti se na širi domen etike u kome ova ideja živi.

3. Profesionalni integritet

3.1. Pojam profesionalnog integriteta

U području etike, integritet se, pre svega, shvata kao pozitivna karakterna osobina. Pojam integriteta u drugim područjima može imati drugačije značenje, kao na primer u domenu prava u kome se pored duhovnog integriteta govori i o telesnom integritetu. U ovakvoj, opštijoj vrsti upotrebe, pod integritetom se podrazumeva izvesna celovitost, netaknutost i jedinstvenost. Reč integritet (*integritas, – atis f.*) etimološki verovatno i vodi poreklo od spoja latinskog negativnog prefiksa *in* i korena glagola *tangere* (dirnuti, dotaći). I u etici pojam integriteta još uvek zadržava vezu s ovom načelnom

idejom netaknutosti i nepomućenosti. Pojam integriteta se ponekad upotrebljava i za institucije – integritet države ili integritet parlamenta – i u tom slučaju upotreba može da se javi u oba smisla: u zavisnosti od toga da li se institucija posmatra kao objekt (npr. dovođenje u pitanje državnih granica) ili kao subjekt (ilegalno usmeravanje rada parlamenta).

U svakodnevnom govoru često dolazi do ekvivokacije kada je u pitanju pojam integriteta i u okvirima etičke upotrebe[2], pošto se ovaj koncept nekada shvata kao *formalni*, a nekada kao *materijalni*. Ova svakodnevna ekvivokacija na teorijskom nivou prelazi u naučnu raspravu o pravom značenju pojma integriteta.[3]

Često se *materijalni* pojam integriteta razume kao dopuna *formalnog* pojma. I jedno i drugo shvatanje, međutim, mora prihvatiti sledeću nužnu pretpostavku: da integritet podrazumeva odnos prema samom sebi i da taj odnos uvek podrazumeva refleksiju. Integritet nije prosta celovitost, nego svesna i smislena celovitost. U tome je i osnovna razlika integriteta subjekta i integriteta objekta.

Imajući u vidu da subjekt svesno izgrađuje svoj integritet i nastoji da sačuva celovitost, još neka svojstva dobijaju naročit značaj. Celovitost i jedinstvenost objekta u slučaju subjekta imaju posebnu dimenziju: one se izražavaju kao unutrašnja harmoničnost pogleda na svet, njegova konzistentnost i koherentnost. Pogled na svet ne može da bude unutrašnje protivrečan na nerešiv način, a da integritet subjekta ne bude doveden u pitanje. Harmoničnost vrednosti je preduslov njegovog održanja. Ovaj zahtev, međutim, ne podrazumeva učešće samo kognitivne strane ličnosti, nego i emocionalne i voljne. Preduslov očuvanja integriteta jeste i senzibilnost za vrednosti, kao i spremnost da se unutrašnja harmonija ogleda i u ličnim postupcima, a ne samo u mislima. Kritike koje se ljudima upućuju s obzirom na pomanjkanje integriteta, najčešće i jesu reakcije na ponašanja koja se međusobno ne mogu na prihvatljiv način pomiriti.

Do sada prikazani pojam integriteta odgovara *formalnom* shvatanju koje u ovoj osobini vidi zahtev za konzistentnost i koherentnost u pogledu na svet i doslednim postupcima. *Materijalne* koncepcije dopunjuju ovako određen koncept integriteta prvenstveno zbog nezadovoljstva mogućnošću da se integritet pripiše različitim opskurnim, autističnim, izrazito redukcionističkim ili monstruoznim pogledima na svet, koji mogu biti unutrašnje

2 U daljem tekstu će biti analizirana upotreba ovog pojma u domenu etike.

3 Rasprava o pojmu integriteta je dobila intenzitet nakon što je Bernard Vilijams izneo svoje shvatanje ovog pojma i doveo u pitanje pomirljivost nekih modernih teorija morala i ideje integriteta. Usledila su osporavanja i dopunjavanja Vilijamsovih tvrdnji, ali i brojni novi pokušaji da se pojam integriteta odredi u narednim decenijama. Dijapazon stavova je postao prilično širok, kao i sporna mesta rasprave o konceptu integriteta.

koherentni, ali su u suprotnosti s osnovnim fenomenima ljudskosti[4]. *Materijalne* koncepcije integriteta zasnivaju ovaj pojam na specifičnom shvatanju racionalnosti koje se suprotstavlja fragmentizovanju bivstvovanja i zahteva izvesnu korespondentnost između pojma racionalnog i pojma dobra.[5] Neki od ovakvih pristupa dopunjuju formalni koncept integriteta pledirajući, pre svega, za određeni korpus vrednosti i principa, a neki ukazujući na vezu integriteta s izvesnim vrlinama. Drugi tip pristupa se ponekad naziva aretaičkim[6].

Vrline koje se dovode u vezu s integritetom su brojne, ali su svakako među očiglednijim veza integriteta, hrabrosti, nezavisnosti, istrajnosti i nepodmitljivosti. Integritet koji bi se zasnovao na principu suprotnom ovim vrlinama bi teško mogao biti prihvaćen u svakodnevnoj (etičkoj) upotrebi ovog pojma. Koherentnost i doslednost subjekta podrazumevaju sklad u istrajnom uvažavanju određenog skupa ideja i vrednosti, postupanje prema njima, kao i istupanje za njih, za šta je uvek potrebna i određena mera odvažnosti, kao i odustanak od mogućnosti nekih vidova kompromisa.

Integritet je u uskoj vezi s odgovornošću i u tome je važna razlika između pojma integriteta i pojma identiteta. Pojam identiteta takođe podrazumeva uspostavljanje celovitosti subjekta, kao i zahtev za neprotivrečnosti, ali ne nužno posredstvom sasvim jasne veze s odgovornošću. Integritet povezuje prošlost, sadašnjost i budućnost subjekta pomoću odgovornosti za držanje, postupke i pogled na svet pojedinca.

Integritet podrazumeva i određen stepen autentičnosti[7]. On se konstituiše kroz slobodno i, barem u izvesnom stepenu, uvereno prihvatanje pogleda na svet. Nametnut pogled na svet ne odgovara integritetu jer nije rezultat refleksije i zato ne može pretendovati na potrebnu istrajnost, na sjedinjavanje prošlosti, sadašnjosti i budućnosti koje leži u samom pojmu integriteta. Sporna je i veza sasvim konvencionalno usvojenog pogleda na svet i integriteta, iz istog razloga kao i u slučaju nametnutog pogleda na svet, kao i zbog deficijentnosti po pitanju emotivnog i motivacionog aspekta integriteta. Konvencionalno usvojen pogled na svet, kao jedan vid neautentičnosti, niti senzibilizuje, niti motiviše dovoljno za usvojene vrednosti, tako da veza između stavova i postupaka, kao *unutrašnje* i *spoljašnje*

4 U pogledu ovog problema, Lynne McFall pravi zanimljivu analogiju između pojmova integriteta i sreće, tvrdeći da mi oklevamo da nazovemo srećnim čovekom onoga čije nam vrednosti deluju isuviše plitke ili korumpirane, čak i ako se on sam smatra takvim (1987: 8).

5 Sledeći ove pretpostavke, pojedini autori nastoje da ospore ideju da se instrumentalna racionalnost može na koherentan način pomiriti s celinom bivstvovanja. Bernard Mayo (1977: 33) preduzima poduhvat da pokaže da racionalni egoista nema integritet, tvrdeći da su njegove/njene ideje i postupci nužno nekoherentni.

6 Dudzinski pravi razliku između formalističkog i aretaičkog koncepta integriteta po kome je integritet jedinstvo ili harmonija vrlina (2004: 300).

7 Na značaj autentičnosti za integritet skreće pažnju Musschenga (2002: 187).

strane integriteta, ostaje nedovoljno čvrsta, što važi i za same razloge usvajanja određene grupe vrednosti.

Još jedna karakteristika koja je u uskoj vezi s integritetom je transparentnost ili otvorenost.[8] S obzirom na to što integritet zahteva aktivno zalaganje za izvestan korpus vrednosti, potpuna tajanstvenost bi ili osujetila takav projekt, ili izazvala hipokriziju.

Dilema između materijalnog i formalnog koncepta integriteta je u okviru profesionalne etike već unapred rešena, kako s obzirom na sam smisao profesionalne etike, tako i u profesionalnim etičkim kodeksima. Zahtev za konzistentnost i koherentnost u vezi je sa određenim vrednostima koje data profesija štiti i čijim posebnim značajem se i legitimiše njeno postojanje. Na taj način, standard integriteta je već stavljen u okvire određenog shvatanja dobra, kao i u odgovarajući opšti socijalni kontekst, tako da ne može ostati sadržajno prazan.

Ovakva situacija čini da je izbegnuta jedna, ali biva izazvana druga grupa teškoća. Budući da integritet podrazumeva izvestan stepen autentičnosti, unapred dati vrednosni i institucionalni sklop može da otvori pitanje da li se autonomija i autentičnost, kao nužna obeležja integriteta, mogu uvek pomiriti s pojmom profesionalnog integriteta. Drugi problem se nadovezuje – zbog *apriori* postavljenih okvira profesionalne uloge, pa i samog dobra, moguć je sukob integriteta i profesionalnog integriteta. U slučaju pravničkih profesija ovakav konflikt često posredno ili neposredno otvara pitanje moralnosti prava i pravosudnih procedura i utoliko je složeniji. Neminovno je da integritet nastoji da se protegne i na profesiju, jer su mu harmoničnost i celovitost inherentni. Ovaj konflikt jasno pokazuje kako pravnoetički problemi nužno prerastuju u filozofskopravne, a zatim i u ontološke.

Bez obzira na postojeće teškoće, pojam integriteta u profesionalnom kontekstu dobija poseban značaj. Profesionalni integritet podrazumeva raspoznavanje legitimnih, ključnih vrednosti i vrlina, i zahteva njihovu stabilnu harmoniju koja se ogleda kako u stavovima tako i u postupcima. Profesionalni integritet nije u potencijalnom konfliktu s ostalim profesionalnim vrlinama, nego je zahtev za istrajnost u brizi za celovitost i harmoničnost u korpusu relevantnih profesionalnih vrednosti i vrlina.[9] Pojedinačne vrline su pretpostavke ostvarenja integriteta, ali im on nije identičan. Kao što je pokazano, među neizostavnim pretpostavkama integriteta jesu određen stepen nezavisnosti, hrabrosti, nekoruptibilnosti, otvorenosti i autentičnosti. Integritet zahteva njihov sklad, kao i harmoniju i celovitost korpusa vred-

8 Vezu integriteta i transparentnosti takođenističe Musschenga (Ibid. 185).

9 Na sličan način, kao jedinstvo ili harmoniju vrlina integritet posmatra Dudzinski, 2004: 307ff.

nosti koje profesionalac štiti. Zbog toga što *profesionalni integritet predstavlja opšti zahtev za doslednim, celovitim i harmoničnim negovanjem značajnih profesionalnih vrednosti i vrlina*, često dolazi do teškoća u njegovom specifikovanju i poistovećivanju samo s nekim njegovim aspektima ili pojedinčanim vrlinama. To je i jedan od razloga zašto u etičkim kodeksima ovaj standard često ostaje neodređen ili poistovećen s drugim kanonima. Primera radi, u *Standardima sudijske etike* je učinjen pokušaj da se integritetu pripiše konkretniji sadržaj, ali samo značenje pojma nije određeno. Prepoznata je veza integriteta s hrabrošću i nekoruptibilnošću, a kao konkretizacije su navedeni i dignitet i doličnost (koji su i sami ostavljeni neodređeni), izbegavanje govora mržnje, pristojnost i ljubaznost. Iz navedenih „operacionalizacija" se ne dobija jasan utisak o značenju integriteta, niti se on može razgraničiti od drugih pojmova.[10]

* * *

Zahtev za celovitost, sklad, konzistentnost i koherentost jeste sastavni deo ideje integriteta, ali istovremeno odražava i njen idealnotipski karakter. Mnoštvo faktora čini da integritet shvaćen kao statičan i gotov sistem ostaje nedostižan. Ukoliko se ne prihvati uvid da je kao idealni tip integritet neostvariv, i da uvek značajnim delom predstavlja proces, a ne samo gotovu shemu, onda preti velika mogućnost njegovog zamenjivanja s konzervativnim i dogmatskim idejama ili s fanatizmom i autističnošću kao njegovim naličjima. Veza odgovornosti i integriteta, međutim, omogućuje da ideja integriteta može da ima ulogu regulativnog standarda uprkos stalnom individualnom razvoju i društvenim promenama. Standard integriteta zahteva odgovornost za prošle postupke i stavove i na taj način celovitost ipak nikada ne biva u potpunosti dovedena u pitanje, čak ni kada individualni razvoj ili nove situacije donose neočekivane zaokrete.

Uprkos nemogućnosti da se ostvari pun integritet, moguće je njegovo realizovanje u različitim stepenima, kako uopšte, tako i u domenu profesionalne delatnosti. Nedostižnost idealnotipskog integriteta utoliko ne predstavlja osporavanje njegovog smisla ili značaja.

3.2. Tipična osujećenja profesionalnog integriteta

Nerazumevanje profesionalne uloge, zloupotreba moći, slabost volje i nepovoljni socijalno-institucionalni okviri su neki od tipičnih vidova i razloga ruiniranja profesionalnog integriteta.

10 Treba napomenuti da sadržaj poslednjeg kanona *Standarda*, koji je nazvan *Odanost standardima* (*Kanon: Ovi Standardi etičkog ponašanja treba da postanu filozofija i način života svih sudija*) po svom širokom sadržaju prvenstveno odgovara smislu pojma integriteta.

a) Manjkavosti u razumevanju profesionalne uloge i nesagledavanje važnosti njenih etičkih aspekata jedan je od razloga urušavanja integriteta. Ukoliko advokat, sudija ili tužilac ne prepoznaju jasno situacije u kojima je njihovo delovanje ili reagovanje neophodno, ili ako im nedostaje sposobnost samostalnog obrazlaganja i usklađivanja profesionalnih odluka i postupaka, nužno će biti dovedeno u pitanje očuvanje vrednosti zarad kojih pravo postoji. Nedostatak znanja i svesti o prioritetu, ali i o valjanom načinu obavljanja delatnosti, rezultovaće bilo nedoslednošću, bilo neprihvatljivim uticajem drugih lica na donošenje odluka, bilo banalizacijom barem nekih od aspekata uloge kroz njenu konvencionalizaciju.

Tvrdokorni paternalizam predstavlja jedan vid nerazumevanja uloge kome ne manjka posvećenost pozivu, ali mu nedostaje ispravno shvatanje harmonije osnovnog korpusa vrednosti i vrlina. Rigidni paternalizam je u domenu advokature praćen neuvažavanjem autonomije klijenta, neinformisanjem i neuključivanjem klijenta u odluke od značaja, a po pravilu i njegovim posrednim ili neposrednim omalovažavanjem. Posebne opasnosti pozicije rigidnog paternalizma u advokatskoj profesiji su slobodni prostori otvorenog ili prećutnog ucenjivanja koje donosi višak moći, a koje profesionalac često može da koristi kako bi nametao sopstvena shvatanja ispravnog. Iako na prvi pogled rigidni paternalizam može da izgleda kao da je u saglasnosti sa zahtevom za profesionalnim integritetom, to, ipak, nije slučaj. Problem svakog tvrdokornog paternalizma jeste baš nerazumevanje uloge zbog zanemarivanja ličnosti druge strane, koja ne sme biti izostavljena iz korpusa značajnih vrednosti, kao što se to u ovom slučaju čini. Uspostavljanje harmonije između ključnih vrednosti i vrlina jeste suštinski aspekt integriteta i zato je tvrdokorni paternalizam jedan način njegovog osporavanja.

Tretiranje prava kao biznisa jednako je neprihvatljivo za advokate kao i za sudije i tužioce, uprkos ne suviše retkoj tendenciji da se zadatak advokata sagleda kroz finansijske interese klijenta i samog profesionalca. I ovde se radi o karakterističnom redukcionizmu koji dopušta da jedan činilac neopravdano pretegne nad čitavim korpusom značajnih vrednosti i vrlina, tako da i u ovom slučaju dolazi do osujećenja profesionalnog integriteta.

b) Najuočljiviji vid osporavanja standarda profesionalnog integriteta, pa samim tim i smisla obavljanja poziva, jeste zloupotreba moći. Zloupotreba moći predstavlja korišćenje profesionalnog položaja i mogućnosti sprovođenja sopstvene volje za neposredne ili posredne lične interese, a na štetu vrednosti koje treba štititi i unapređivati. Korupcija je sinonim za zloupotrebu moći. Uprkos tome što je zakonski negativno definisan društveni fenomen u Srbiji, korupcija nije u dovoljnoj meri prepoznata i kao ozbiljan moralni problem u svim svojim aspektima, što jeste jedan od bitnih razloga njenog persistiranja. Korupcija u pravosuđu je radikalan vid narušavanja integriteta ove društvene

oblasti i obesmišljavanja ideje uspostavljanja vladavine prava u društvu posredstvom adekvatnih institucija i obučenih pojedinaca. Korupcija jeste jedan od teorijski istraženijih fenomena i poznato je da se javlja kroz čitav spektar načina pretpostavljanja ličnog interesa opštem: primanje mita, razmena moći za različite vrste usluga ili privilegija, nepravedna selekcija zarad favorizovanja bliskih ljudi (nepotizam), subjektivne procene zarad napredovanja u karijeri ili očuvanja stečenih pozicija su samo neki od njenih tipičnijih vidova. U okviru tužilačke, advokatske i sudijske uloge ličnim interesima se udovoljava u zamenu za nepravdeno donetu odluku, odlaganje ili ubrzanje donošenja odluke, način vođenja sudskog zapisnika, (ne)angažovanje sudskih veštaka, dopuštanje uvida u tajne dokumente, ignorisanje prioriteta i redosleda slučajeva, neopravdano pokretanje postupka ili podizanje optužnice, ignorisanje slučajeva koji zahtevaju aktivnosti tužilaštva, namernu neefikasnost ili nesavesnost, zloupotrebu profesionalne tajne, kao i veliki broj drugih postupaka kojima je moguće osporiti smisao ovih profesija. Različiti vidovi diskriminacija predstavljaju takođe oblike zloupotrebe moći, jer ako advokat odbije zastupanje zbog verskih, nacionalnih, političkih ili drugih predrasuda ili donosi sudske odluke na osnovu njih, osporava se jednakost građana u uživanju prava i sloboda. U navedenim, ali i u mnogobrojnim drugim vidovima, zloupotreba moći je očigledan način osporavanja konzistentnosti i koherentnosti, kao i samog korpusa zaštićenih profesionalnih vrednosti. Zbog toga što predstavlja osporavanje oba ključna ležišta integriteta, koruptibilnost se može shvatiti i kao jedan od antonima integriteta, što je i našlo potvrdu u mnogim kodeksima.

c) Slabost volje (akrazija[11]) je takođe tipičan način osujećenja integriteta. Razlog niskog stepena integriteta u ovom slučaju nije nedostatak znanja, niti zloupotreba moći, nego nedovoljna motivisanost za ispravno postupanje. Slabost volje nije rezultat želje za nekom značajnijom ličnom korišću, a često se ispoljava u vidu nedovoljne posvećenosti, temeljnosti i izostajanja radnji i reakcija, što dovodi do izostanka veze između stavova i postupaka, kao i potrebnog stepena doslednosti.

d) Sistemske, šire institucionalne i socijalne prepreke unapređenju profesionalnog integriteta advokata, tužilaca i sudija su brojne. One mogu da proizlaze iz samog zakonskog uređenja ovih uloga, i u tom slučaju ili proizvode konflikte integriteta i profesionalnog integriteta, jer su propisane odredbe nesaglasne sa skladom osnovnih profesionalnih vrednosti i vrlina, ili ne štite u dovoljnoj meri nezavisnost profesionalaca, ne favorizuju bolja rešenja (na primer, kada sistem neopravdano favorizuje parnicu umesto medijacije), pa omogućavaju različite nepovoljne uticaje na njihov rad. U domenu sudijske

11 Akraziju je još Aristotel izdvojio kao poseban razlog postupanja koje nije moralno, polemišući prvenstevno sa Sokratovim shvatanjem morala.

i tužilačke funkcije, značajne pretnje po integritet čitavog sudstva i tužilaštva mogu da predstavljaju način imenovanja, razrešenja, ponovnog izbora, napredovanja, finansiranje sudstva i proces uređenja sudova, kao i celokupan sistem ocenjivanja uspešnosti obavljanja posla. Transparentnost čitavog procesa, pošto predstavlja i jedno od inherentnih svojstava integriteta, po pravilu neposredno doprinosi njegovom unapređenju.

Opštiji društveni činioci, kao što su bezbednost i finansijska zbrinutost, imaju veoma velik uticaj na mogućnosti unapređenja profesionalnog integriteta. U celini, manji stepen slobode u jednom društvu, izazvan siromaštvom, političkim pritiscima, diskriminatornim obrascima kulture12 ili drugim činiocima, u načelu se nepovoljno odražavaju na zahtev za očuvanjem profesionalnog integriteta. Posebnu prepreku unapređenja profesionalnog integriteta predstavljaju društvene institucije koje umesto integriteta afirmišu konformizam[13].

4. Značaj profesionalnog integriteta

Profesionalni integritet je neophodan generator poverenja građana u profesionalce, profesionalnu grupu i institucije u kojima se određena delatnost obavlja. Izostanak doslednosti u obavljanju dužnosti kao i neprepoznatljivost vrednosti koje imaju prioritet uvek izazivaju podozrenje. Integritet održava vezu između prošlosti, sadašnjosti i budućnosti preko sklada određene grupe vrlina i vrednosti o kojima se pojedinac stara. Standard profesionalnog integriteta jeste jedna vrsta obećanja prvenstvene brige baš za tu harmoniju, odnosno preuzimanja odgovornosti za propuste do kojih je došlo. Zbog toga što ovo obećanje ozbiljno uzimaju, građani su spremni da i svoja najveća dobra povere profesionalcima i da se stave u poziciju asimetričnog odnosa moći, u kome, bez obzira na raspoloživu pravnu zaštitu, često rizikuju više nego što žele, i mogu biti oštećeni više nego što je ikad moguće nadomestiti. Iz tog razloga ovaj odnos uvek mora da počiva i na samom poverenju, a profesionalni integritet jeste stub toga poverenja, a posredno i samog funkcionisanja društva.

Unapređenje poverenja građana u pravosudni sistem prepoznato je kao osnovni cilj reforme pravosudnog sistema u Srbiji.[14] Poverenje u institucije

12 Babbitt razvija tezu da je u neslobodnom društvu teško održavati integritet, a naročito u kulturnom okruženju koje ne podržava autonomiju, kao što su, na primer, rasistička ili seksistička kultura. (Navedeno prema: Torisky, 1998: 2)

13 Analizirajući obrazovanje kao glavni kanal unapređenja moralnog integriteta, Musschenga ističe da bi taj cilj trebalo ostvarivati pospešivanjem motivacione samodovoljnosti, kritičkog i imaginativnog mišljenja i moralne celovitosti (*moral unity*). (Musschenga, 2001).

14 Uspešna reforma pravosuđa je i jedan od osnovnih uslova daljeg toka evropskih integracija Srbije.

jeste uverenost da one nedvosmisleno i dosledno služe određenim vrednostima. Njegov nedostatak ne destabilizuje samo institucije pravosuđa, nego i čitavo društvo, s obzirom na to što je pravosudni sistem jedan od njegovih temelja. Poverenje nije moguće bez određenog stepena integriteta čitavog sistema, profesionalne grupe i pojedinačnih profesionalca. Uprkos tome što sistemska rešenja i širi društveni kontekst imaju znatan uticaj na očuvanje profesionalnog integriteta, teret obaveze negovanja integriteta na individualnom planu ne može biti cinično odbačen zbog „nemoći mikrosubjekta". Posredovanost „mikro" i „makro" subjekta je u stvarnosti očigledna i izgradnja integriteta se mora odigravati na oba plana. Čak, u kriznim vremenima, jedan plan bi trebalo da predstavlja barijeru osporavanja integriteta na drugome.

ZAKLJUČAK

Unapređenje profesionalnog integriteta u pravničkim profesijama je preduslov uspešnog funkcionisanja čitavog pravosudnog sistema, ali i korak ka uspostavljanju veza između znanja, vrednosti i odgovornosti. Značajni razlozi sumnje u mogućnosti negovanja integriteta, kao i drugih vrednosti i vrlina u društvu, savremena su estetizacija moralne svesti, kao i cinično odbacivanje odgovornosti pojedinca naspram tereta i ograničenja koje nameću makrostrukture. Skepsa prema značaju individue i uverenje da sistemske izmene same mogu da donesu promene, u domenu prava izražavaju se na još jedan, specifičan način. Pravo se, naime, ponekad shvata kao čisto, neutralno i konačno razrešenje problema moralne svesti, pa se zaključuje o izlišnosti diskursa o vrednostima i vrlinama. Iz te perspektive, ideja integriteta kao zahtev za odgovornim, doslednim, celovitim i harmoničnim negovanjem vrednosti i vrlina ostaje neuhvatljiva, a samo pravosuđe se udaljava od zahteva stvarnosti. Integritet predstavlja okosnicu odgovornosti, a s njegovim osporavanjem se podriva i sama ideja odgovornosti. Zahtev za unapređenje profesionalnog integriteta, za razliku od cinično i skeptično stava, ostavlja pojedinca vidljivim, smera ka jačanju neophodnog poverenja u institucije i predstavlja korak ka obnavljanju u velikom stepenu zanemarenih, a važnih veza između znanja, vrednosti i odgovornosti.

LITERATURA

Basic Principles on the Independence of the Judiciary. [online]. Available at: http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm [14.09.2010.]

Code of Conduct for United States Judges [online]. Available at: http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/RulesAndPolicies/conduct/Vol02A-Ch02-OGC-Post2-Code-of-Conduct-for-Judges.pdf [14.09.2010.]

Dudzinski, D. M. (2004). Integrity: Principled Coherence, Virtue, or Both? *The Journal of Value Inquiry*. 38, pp. 299–313.*Etički kodeks javnih tužilaca Srbije i zamenika javnika tužilaca*. [online]. Available at: http://www.projuris.org/Pogledajte/Kodeks17.pdf [14.09.2010.]

Guidelines on the Role of Prosecutors [online]. Available at: http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm [14.09.2010.].

IBA General Principles for the Legal Profession [online]. Available at: http://www.ibanet.org/Search/Default.aspx?q=general%20principles [14.09.2010.]

Mayo, B. (1977). Moral Integrity. *Royal Institute of Philosophy Lectures*. 11, pp. 27-43.

McFall, L. (1987). Integrity. *Ethics*. 1 (Vol. 98), pp. 5-20.

Moliterno, Dž. (2006). *Materijali za izborni predmet Pravna etika za pravne fakultete u Srbiji: srpski standardi uz komparativni pregled*, Beograd: US AID&NCSC.

Model Rules of professional conduct [online]. Available at: http://www.abanet.org/cpr/mrpc/mrpc_toc.html [14.09.2010.]

Musschenga, A. W.(2001). Education for Moral Integrity. *Journal of Philosophy of Education*. 2 (Vol. 35), pp. 219–235.

Musschenga, A. W.(2002) Integrity – Personal, Moral and Professional. In: Musschenga, A., Van Haften, W., Spiecker B. and Slors, M. *Personal and Moral Identity*, pp. 169-203. Dordrecht: Kluwer.

Standardi sudijske etike (2003). Beograd: Društvo sudija Srbije [online]. Available at: http://www.sudije.rs/files/file/pdf/standardi_etike_srp.pdf [14.05.2010.]

Standards of professional responsibility and statement of the essentialduties and rights of prosecutors [online]. Available at: http://www.iapassociation.org/ressources/Standards_English.pdf [14.09.2010.]

The Bangalore Principles of Judicial Conduct. [online]. Available at: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf [14.09.2010.]

The Seven Principles of Public Life [online]. Available at: http://www.publicappointmentscommissioner.org/Code_of_Practice/e0908a66106.html [14.09.2010.]

Torisky, E. V. (1998). Integrity and Supererogation in Ethical Communities. *Paideia*[online]. Available at: http://www.bu.edu/wcp/ Papers/Soci/SociTori.htm. [14.09.2010.]

THE CONCEPT AND IMPORTANCE OF PROFESSIONAL INTEGRITY AND DEVELOPMENT OF LEGAL ETHICS

Summary: A request for professional integrity is one of the typical standards of professional ethics contained in the codes of conduct for the legal profession. Despite its frequency, the idea of professional integrity is very often differently and inadequately defined. This paper analyzes the concept of professional integrity and its importance, with special reference to the significance of professional integrity in the legal profession. The paper also studies the position that the principle of integrity holds in certain ethical codes of conduct for lawyers, judges and prosecutors in Serbia and around the world, and it continues to prove that professional integrity implies many individual virtues and values, and that it is very closely linked to the idea of their harmony and a sense of responsibility.

The paper analyzes various typical ways and reasons for damaging professional integrity (a lack of role understanding, abuse of power, lack of interest as well as systematic and social obstacles), all of which reflect on integrity of a professional group and its institutions. The paper also promotes the idea that the development of professional integrity is seen as one of the major prerequisites for increasing public confidence in the judiciary, as a necessary condition for the proper functioning of the state's legal system and contemporary society.

Key words: *professional integrity/ legal ethics/ professional responsibility/ confidence*

Биљана Петровић
Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад

ПРЕГЛЕД ЗАКОНОДАВСТВА ИЗ „ЗЕЛЕНОГ ПАКЕТА“ – НОВИ ЕВРОПСКИ ЕКОЛОШКИ ПАРАМЕТРИ У СРБИЈИ

Резиме: Народна скупштина Републике Србије усвојила је у мају прошле године „Зелени пакет“ – 16 закона из области заштите животне средине. Сви усвојени закони из сета „Зеленог пакета“ су у складу са директивама Европске уније. Циљ доношења овог сета закона је заштита свих сегмената животне средине (ваздуха, воде, земљишта), али и уређивање области правилног коришћења и чувања опасних хемикалија, складиштење отпада, одржавање депонија и свега што, на било који начин, угрожава животну средину и здравље људи, животиња и биљака.

Такође, овим прописима, локалним самоуправама су дата много већа овлашћења и надлежности у сектору заштите животне средине, а средства која су опредељена за улагање у заштиту животне средине неће моћи да се користе за друге намене. У раду ће бити само сумарно приказани сви прописи.Треба напоменути да је као главни проблмем у примени ових прописа, након годину дана од њиховог усвајања, управо недовољна локлана структура за њихово спровођење. Један од главних проблема је изградња регионалних отпада.

Кључне речи: *Зелени пакети, животна средина, заштита, отпад, заштита биодиверзитета.*

1. Закон о управљању отпадом

Овај пропис има за циљ да омогући већи обим рециклаже свих врста отпада, како на републичком, тако и на локалном нивоу. Циљ закона је да се обезбеде и осигурају услови за смањење настајања отпада, посебно развојем чистијих технологија и ефикасним коришћењем природних богатстава; поновна употреба и рециклажа отпада; из-

двајање секундарних сировина из отпада; коришћење отпада као енергента; као и правилно одлагање отпада.

Прописима који ће бити донети на основу овог закона, стварају се услови и законодавно-правни оквир за имплементацију међународних обавеза и захтева који произлазе из директива ЕУ о управљању отпадом. Закон о управљању отпадом треба да спречи стварање нових дивљих депонија. У Србији их сада има близу 5.000, а локални инспектори су добили знатно шира овлашћења од досадашњих у вези са делом закона који дефинише казнену политику (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

Овај закон каже да треба повећавати број становника обухваћених системом сакупљања отпада на 75 одсто до 2014, развијати систем примарне селекције отпада у локалним самоуправама, успоставити систем управљања опасним отпадом (изградити централна регионална складишта опасног отпада и изградити постројење за физичко-хемијски третман опасног отпада), развити систем управљања посебним токовима отпада (отпадним гумама, истрошеним батеријама и акумулаторима, отпадним уљима, отпадним возилима, отпадом од електричних и електронских производа), као и систем управљања медицинским и фармацеутским отпадом и управљање отпадом животињског порекла.

Треба подстицати коришће отпада као алтернативног горива у цементарама, железарама и термоелектранама – топланама, у складу са принципом хијерархије отпада. Стратегија каже да је неопходно санирање постојећих сметлишта, која представљају највећи ризик по животну средину и локације „црних тачака“ од загађења опасним отпадом.

Треба увести одвојено сакупљање и третман опасног отпада из домаћинстава и индустрије и обезбедити капацитете за спаљивање (инсинерацију) органског индустријског и медицинског отпада. Уједно, треба увести систем за управљање грађевинским и отпадом који садржи азбест.

У том смислу је интересантан члан 54, којим се налаже да се отпад који садржи азбест одвојено сакупља, пакује, складишти и одлаже на депонију на видљиво означеном месту намењеном за одлагање отпада који садржи азбест. Произвођач или власник отпада који садржи азбест обавезан је да примени мере за спречавање разношења азбестних влакана и прашине у животној средини. Власник отпада који садржи азбест дужан је да води евиденцију о количинама отпада који складишти или одлаже и податке о томе доставља Агенцији.

Можемо издвојити и члан 55, који се односи на управљање отпадним возилима, а све због повећане потражње замене старих за нова

кола (програм „Заставе“ и „Фијата“).У овом члану је наведено да отпадна, односно неупотребљива возила јесу моторна возила или делови возила која су отпад и која власник жели да одложи или је њихов власник непознат.

Произвођач или увозник дужан је да пружи информације о расклапању, односно одговарајућем третману неупотребљивог возила. Са друге стране, власник отпадног возила је правно или физичко лице коме ово возило припада, а настало је његовом активношћу.

Власник отпадног возила (ако је познат) дужан је да обезбеди предају возила лицу које има дозволу за сакупљање или третман. Ако је власник отпадног возила непознат, јединица локалне самоуправе дужна је да обезбеди сакупљање и предају возила лицу које има дозволу за третман.

Лице које врши третман отпадних возила дужно је да:

1) води евиденцију о свим фазама третмана и податке доставља Агенцији;
2) обезбеди издвајање опасних материјала и компоненти из отпадног возила ради даљег третмана пре одлагања;
3) обезбеди третман отпадних возила и одлагање делова који се не могу прерадити;
4) власнику или лицу које сакупља отпадна возила изда потврду о преузимању возила;
5) потврду о расклапању отпадног возила достави органу надлежном за регистрацију возила.

Оно што је поред изградње регионалних отпада идентификовано као велики проблем, јесте сакупљање, класификовање и систематско уништавање у земљи (а не транспорт) медицинског отпада. Оваквим отпадом се сматрају и неупотребљиви лекови (лекови са истеклим роком трајања, расути лекови, неисправни лекови у погледу квалитета и др.). Треба их вратити произвођачу, увознику или дистрибутеру ради безбедног третмана кад год је то могуће, нарочито цитостатике и наркотике. У случају да то није могуће, овај отпад се доставља апотекама које су дужне да преузимају неупотребљиве лекове од грађана.

Одлагање опасног отпада се мора спроводити по посебном поступку и уз децидно прибављену дозволу за обављање овакве делатности, као што је наведено у члану 60 овог закона. Надлежност је у овом смислу додељена министарству, ако се издаје дозвола за складиштење таквог отпада на територији више једница локалне самоуправе, а на територији АП Војводине, то ће радити надлежни орган у Аутономној покрајини. Иначе, такве дозволе издају органи локалне самоуправе.

Граду, односно граду Београду, поверава се издавање дозволе за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање инертног и неопасног отпада на територији града.

Поступак издавања дозволе не би требало да траје дуже од два месеца од момента подношења захтева за издавање дозволе, рачунајући рок од 15 дана од дана пријема захтева у којем град обавештава подносиоца и јавност о пријему захтева за издавање дозволе; рок од 30 дана од дана пријема захтева за издавање када се прибављају мишљења других релеватнтних органа, не само министарства, и рок од 15 дана до истека рока за издавање мишљења. Могуће је или да се изда дозвола или донесе решење којим се одбија захтев, уз образложење о разлозима одбијања.

Дозволе за складиштење, третман и одлагање отпада издају се на период од 10 година. После истека тог рока, а најкасније 120 дана пре истека важења дозволе, ради обезбеђења континуитета њеног важења, може се захтевати ревизија.

Регионални центри за управљање отпадом треба да обухвате територију од најмање 200.000 становника, пре свега, због економске исплативости једног оваквог система (за мањи број становника је претходно обавезна израда Студије оправданости инвестиције).

Овај закон се заснива на принципу близине и регионалног приступа управљању отпадом. Отпад се третира или одлаже што је могуће ближе месту његовог настајања, односно у региону у којем је произведен, како би се у току транспорта избегле нежељене последице по животну средину. Локације постројења за третман или одлагање отпада бирају се у зависности од локалних услова и околности, врсте отпада, његове запремине, начина транспорта и одлагања, економске оправданости, као и од могућег утицаја на животну средину.

2. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду

Као циљеви овог закона постављени су: очување природних ресурса, заштита животне средине, развој савремених технологија производње амбалаже, као и успостављање система управљања амбалажом и амбалажним отпадом. Овај закон представља позитиван корак у приближавању националног законодавства и законодавства ЕУ и са прописима (подзаконским актима) који ће бити донети на основу овог закона, а стварени су услови и законодавно-правни оквир за спровођење међународних обавеза и захтева који произилазе из Директиве о амбалажи и амбалажном отпаду (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

3.Закон о заштити ваздуха

Закон о заштити ваздуха још је један од закона који је припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са прописима Европске уније. У циљу ефикасног управљања квалитетом ваздуха успоставља се јединствени систем праћења и контроле нивоа загађења ваздуха и одржавања базе података о квалитету ваздуха. Прописане мере за побољшање квалитета ваздуха обухватају: прописивање граничних вредности емисија загађујућих материја из стационарних и из покретних извора загађења, прописивање дозвољених количина појединих загађујућих материја у одређеним производима, смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, постепено смањивање употребе супстанци које оштећују озонски омотач, као и остале мере за спречавање и смањење загађења и утврђивање одговорности за неспровођење мера (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

4. Закон о хемикалијама

Основни циљ овог закона је побољшање безбедности промета хемикалија. Овим прописом уређују се производња, увоз и коришћење хемикалија на начин који је безбедан за здравље људи и животну средину. Посебан циљ је побољшање безбедности промета хемикалија са другим земљама, као и подстицање развоја безбедних замена за ризичне хемиијске производе.

Применом овог закона прво побољшање требало би да осете радници који рукују опасним хемикалијама, јер је законом предвиђено да добијају више информација о супстанци коју користе у раду. Ово се не односи само на раднике у хемијској индустрији, него и на раднике у другим гранама индустрије у којима се користе хемикалије. Такође, Закон о хемикалијама предвидео је и оснивање агенције за хемикалије, као главног регулаторног тела и заједничког тела за интегрисано управљања хемикалијама, која ће се као два независна тела бавити ефикасним и безбедним управљањем хемикалијама и биоцидним производима (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

5. Закон о биоцидним производима

Закон о биоцидним производима треба да успостави и унапреди јединствени систем стављања у промет и коришћења биоцидних производа на територији Републике Србије, уз адекватно обавештавање

корисника о начину њихове употребе. Биоцидни производи су хемијске супстанце и смеше састављене од хемијских супстанци, као и микроорганизми, гљиве и вируси, за које је заједничко да имају негативно дејство на непожељне организме.

Овим законом би требало да се осигура виши ниво заштите здравља људи и животне средине као и побољшање слободног промета биоцидних производа са земљама чланицама ЕУ и другим земљама. Прописивање захтева да на паковању биоцидног производа буде адекватно обавештење о њиховом утицају на људе и животну средину, увођење одобрења о стављању биоцидног производа у промет, као и адекватна контрола ризика основни су елементи овог Предлога закона. Овај закон омогућиће примену превентивних мера да би се ризик приликом коришћења биоцидног производа свео на најмању могућу меру (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

6. Закон о заштити животне средине

Законом о заштити животне средине је предвиђено доношење Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара и Националног програма заштите животне средине. Овим законом се изводи категорија „подручја од посебног државног интереса у области заштите животне средине“ и утврђује да Влада прописује критеријуме и одређује подручје од посебног државног интереса у области заштите животне средине, као и висину и начин плаћања накнаде за загађивање животне средине у овим подручјима (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

Значајно је споменути да је и Стратегијом развоја научне делатности, за период од наредних пет година, на првом месту предвиђена управо заштита животне средине.

7. Закон о процени утицаја на животну средину

Важан циљ измена Закона о процени утицаја на животну средину је прецизирање везе са прописима из области урбанизма и грађевине. Предложеним изменама се такође даје могућност надлежном органу да кроз решење о ослобађању од израде студије о процени утицаја, одреди минималне мере заштите животне средине. На овај начин је избегнута могућност да се због две-три мере заштите животне средине, налаже израда студије о процени утицаја и на тај начин повећају трошкови поступка и продужи временски рок до коначног завршетка процедуре (Службени гласник Р. Србије, бр. 36/09).

8. Закон о заштити природе

Закон о заштити природе предвиђа утврђивање и процену стања у природи, заштиту природних добара, успостављање система праћења природних вредности и заштићених природних добара, заштиту природе и предела у просторним плановима и пројектној документацији, доношење програма управљања природним ресурсима и развијање свести о потреби заштите природе у процесу васпитања и образовања. Овај закон понудио је решења која треба да се ускладе са међународним обавезама које произлазе из ратификованих међународних уговора у области заштите биодиверзитета: Конвенције о биолошкој разноврсности, Конвенције о међународној трговини угроженим врстама дивље флоре и фауне (ЦИТЕС), Конвенције о заштити културне и природне баштине, Конвенције о мочварама које су од међународног значаја, посебно као пребивалиште птица мочварица, као и директивама о заштити природе. У поступку израде закона узете су у обзир и одредбе ратификованих конвенција, и то: Конвенција о заштити миграторних врста, Конвенција о заштити европске дивље флоре и фауне, Карпатске конвенције, које смо ратификовали претходних година.

9. Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности

Основни разлог доношења овог закона јесте потреба за хармонизацијом прописа у овој области са регулативом Европске уније, пооштравањем режима нуклеарне и радиационе сигурности у Србији и постизање нивоа који може да одговори повећаним захтевима сигурности који су настали као последица значајних промена у свету током последње деценије. Сем тога било је потребно обезбедити законски основ за формирање независног регулаторног тела – Агенције за заштиту од зрачења и нуклеарну сигурност Србије, што је најзначајнија новина у односу на важећу регулативу, а чиме се повећава ефикасност контроле и надзора над безбедном применом извора јонизујућих зрачења.

10. Закон о заштити од нејонизујућих зрачења

Доношење овог закона је било неопходно, јер је стање у области заштите од нејонизујућих зрачења у Републици Србији незадовољавајуће. Будући да до сада није било успостављено систематско

испитивање нивоа нејонизујућих зрачења у животној средини, многи извори нејонизујућих зрачења у животној средини су коришћени у великој мери неконтролисано.

Овај закон предвидео је децентрализацију у утврђивању мера, услова и надзора од стране надлежних органа на свим нивоима, приликом коришћења извора нејонизујућих зрачења од стране различитих оператера. То би требало да доведе до ефикаснијег спровођења мера заштите од нејонизујућег зрачења и надзора од стране локалне самоуправе, покрајине, односно министарства.

Дефинисани су и посебни осетљиви случајеви као што су школе, обданишта, здравствене установе на чијим објектима неће бити могуће постављање извора нејонизирајућег зрачења као што су антенски системи телекомуникационих уређаја. Међутим, пракса показује да, иако се такви антенски уређаји се не постављају на наведене објекте, у њиховој близини се потпуно несметано поставља и више антенских уређаја, који су извор нејонизујућег зрачења.

11. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању

Конвенцији о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, Република Србија је приступила 2000. Државе чланице ове Конвенције обавезале су се да се разоружавају уништавањем свих залиха хемијског оружја које поседују и свих постројења за њихову производњу, укључујући и напуштено оружје.

Доношењем овог закона у потпуности се омогућује спровођење Конвенције и тиме би се испунила обавеза која произлази из приступања Конвенцији. Наиме, овим законом је спровођење Конвенције дато у надлежност два органа. У делу који се односи на производњу, употребу и коришћење хемијских супстанци у војне сврхе дозвољене Конвенцијом спроводи Министарство одбране, а када се ове супстанце користе у друге сврхе (индустријске, пољопривредне, медицинске и фармацеутске) надлежно је Министарство животне средине и просторног планирања.

Иако се не може очекивати да ће наша држава у скорије време почети са производњом овакве врсте оружја, могуће је да ће је слично складиштити. Овај закон је донет на основу обавеза проистеклих из ратификованог међународног уговра.

12. Закон о заштити од буке у животној средини

Законом о заштити од буке уређују се: субјекти заштите од буке у животној средини, мере и услови заштите животне средине од буке, мерење буке у животној средини, приступ информацијама о буци, надзор и друга питања која су од значаја за заштиту животне средине и за здравље људи. Овај пропис је, такође, основ за израду низа подзаконских аката којима ће се утврдити граничне вредности буке у животној средини.

Одредбе овог закона не односе се на буку на радном месту и у радној околини, буку која настаје у превозном средству, буку која потиче од војних активности на армијским полигонима и активностима на заштити од елементарних непогода, природних и других удеса, буку од активности.У питању је својеврсна комунална бука која се регулише на другачији начин.

13. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљих ресурса

Закон о заштити и одрживом коришћењу риболовних ресурса постижу се следећи циљеви: 1. управљање рибљим фондом у риболовним водама које обухвата заштиту и одрживо коришћење, улов, коришћење и промет риба; 2. одрживо коришћење риболовних ресурса које доприноси очувању биодиверзитета; 3. утврђивање услова за обављање привредног, рекреативног и спортског, као и риболова у научноистраживачке сврхе и електрориболова; 4. утврђивање услова за обављање промета риба; 5. успостављање ефикасног надзора који обухвата права, дужности и овлашћења инспектора; 6. пооштрена казнена политика, која значи чешће и ефикасније изрицање новчаних казни.

14. Закон о потврђивању Амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе

Ратификацијом овог амандмана на Кјото протокол, Република Србија даје допринос његовом ступању на снагу, односно приступању Белорусије земљама Анекса Б Кјото протокола, и утврђивању њене обавезе квантификованог смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Приступање Амандману од стране Републике Србије није условљено плаћањем годишњег доприноса (Службени гласник Р. Србије, бр. 38/09).

15. Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини

Основни циљ Ротердамске конвенције је подела одговорности и сарадња у међународној трговини одређеним опасним хемикалијама, а све у циљу правилног руковања опасним хемикалијама тј. у циљу заштите здравља људи и животне средине (кроз размену информација о својствима тих хемикалија). Ротердамска конвенција штити земље које увозе опасне хемикалије. С обзиром на чињеницу да Република Србија већином увози хемикалије, информације о својствима хемикалија које се, за сваку хемикалију са списка из ове конвенције, припрема у оквиру њених органа, помоћи ће нашој земљи да адекватно одлучи о даљем увозу тих хемикалија (Службени гласник Р. Србије, бр. 38/09).

16. Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција)

Архуска конвенција је међународни уговор у области животне средине који на јасан начин повезује људска права са процедурама и инструментима савремене политике и права у области животне средине. Конвенција утврђује посебне обавезе држава чланица у погледу три групе питања: доступност информација о животној средини, учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине и права на правну заштиту у области животне средине (три стуба Архуске конвенције).

Архуском конвенцијом се дефинише учешће јавности нарочито у следећим случајевима: 1) у доношењу одлука о томе да ли да се одобри намерно испуштање генетички модификованих организама у животну средину; 2. у изради планова, програма и политика у вези са животном средином; 3. у току припреме извршних прописа и/или опште примењивих правно обавезујућих нормативних инструмената.

Потврђивање Архуске конвенције и доследна примена њених одредаба у директној су вези са процесом приближавања Републике Србије Европској унији и показује спремност Србије на поштовање вредности које су дефинисане као циљ и основа овог и других међународних уговора. При том треба имати у виду чињеницу да је до сада Архуску конвенцију ратификовала 41 држава региона међу којима су, осим Босне и Херцеговине, све државе суседи Републике Србије (Службени гласник Р. Србије, бр. 38/09). Имплементација прописа из „Зленог

пакета“ неће бити нимало лака, тим пре што Србија нема довољно финансијских средстава за њихову потпуну примену. Уз то и само установљавање предвиђених регулаторних тела и целе мреже органа, као и дефинитивно проширење овлашћења инспектора иду спорије него што је самим прописима предвиђено.

Проблем је, свакако, недовољна сензибилност за еколошку проблематику, посебно нових судија и тужилаца који треба да поступају по пријави инспектора.

OVERVIEW OF THE "GREEN PACKAGE" LEGISLATION – NEW EUROPEAN ECOLOGICAL STANDARDS IN SERBIA

Abstract: Last May, the National Assembly of the Republic of Serbia adopted the so called "Green Package"– a set of 16 laws on environmental protection. All the enacted laws of the "Green Package" are in accordance with the EU directives. The adoption of the new legislation aims for the protection of all the segments of environment (air, water and soil), the regulation on the proper use and storage of hazardous chemicals, waste management, maintenance of waste disposal sites and anything else that, in one way or another, threatens the environment, health and well-being of people, animals and plants.

Also, pursuant to the new laws, local governments are conferred greater latitude and authority in the field of environmental protection, and the funds pledged for investment in environmental protection will be used solely for that purpose. This paper will present and summarise all the laws mentioned above. It should be noted that the main problem constraining the implementation of these laws and regulations, after almost a year since the adoption of the new legislation, is the insufficient local structure. One of the main problems is building regional waste disposal sites.

Key words: *Green package/ environment/ protection/ waste/ protection of biodiversity*

Petar Teofilović[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

INSTITUCIJA OMBUDSMANA U SRBIJI – POLOŽAJ I SADAŠNJE STANJE

Rezime: Institucija ombudsmana, prvi put uvedena u Srbiji 2003. godine, može biti uspostavljena na sva tri nivoa vlasti. Ipak, ona do danas nije u potpunosti inkorporirana u pravni sistem Srbije. Pravna regulativa od značaja za normalno funkcionisanje ombudsmana još uvek nije u potpunosti usklađena sa činjenicom postojanja ove institucije. Iz toga u najvećoj meri slede i drugi izazovi sa kojima se ove institucije suočavaju: ograničavanje ili narušavanje njihove nezavisnosti, nedovoljna opremljenost institucija (posebno u početku delovanja), nemanje sopstvenog budžeta ili teškoće u njegovom predlaganju i raspolaganju odobrenim budžetom, nejasnoće vezane za različita pitanja od značaja za njeno delovanje, i dr. Usled toga, i dalje postoji potreba za pravilnim pozicioniranjem ove institucije u našem pravnom sistemu, kao i za uspostavljanje mehanizama koji će olakšati koordinaciju njihovog delovanja na različitim nivoima.

Ključne reči: *ombudsman, zaštitnik građana, ljudska prava, lokalni ombudsman, organi lokalne samouprave.*

1 – Uvod

Prve institucije ombudsmana u Srbiji uspostavljene su 2003, i to najpre na pokrajinskom i lokalnom nivou, a na republičkom (pod nazivom Zaštitnik građana) tek 2007.[1] Osnovne funkcije ove institucije su kontrola rada organa uprave i drugih subjekata – nosilaca javnih ovlašćenja, kao i zaštita i unapređenje ljudskih prava i sloboda. Srbija je bila među poslednjim državama u Evropi koja je uvela ovu instituciju u svoj pravni sistem.

U Srbiji se ova institucija može uspostavljati na tri postojeća nivoa vlasti (republičkom, pokrajinskom i lokalnom), što uz odgovarajuća usklađivanja

1 Autor je bio i prvi Pokrajinski ombudsman u Srbiji (od 2003. do 2009).

njihovih međusobnih odnosa i načina rada, predstavlja osnovu za izgradnju potencijalno jakog sistema institucija za zaštitu prava građana. Ipak, tokom dosadašnjeg postojanja ombudsmana u Srbiji ta mogućnost nije dovoljno iskorišćena, a pitanjima koja se tiču ovih institucija i njihovog položaja u pravnom sistemu nije posvećena adekvatna pažnja ni u domaćoj literaturi i teoriji, niti u praksi, što posebno važi za ombudsmane na lokalnom nivou. Stoga je, radi efektivnog ostvarivanja funkcija ove institucije, nužno dalje promišljavanje i unapređivanje njenog položaja i delovanja u skladu sa njenom prirodom i društvenom ulogom.

Intencija ovog rada je da, polazeći od analize relevantnih pravnih akata i dosadašnjih praktičnih iskustava ombudsmana, iznese pregled i ocenu tipičnih rešenja od značaja za položaj i funkcionisanje ovih institucija, i ukaže na glavne izazove sa kojima se one u Srbiji suočavaju u svom radu. Završni odeljak sadrži zaključna razmatranja o položaju institucija ombudsmana u Srbiji.

2 – Uspostavljanje i razvoj institucije ombudsmana u Srbiji

Proces uvođenja institucije ombudsmana u Srbiji karakteriše odsustvo vizije o uspostavljanju celovitog i delotvornog sistema ovih institucija različitih nivoa, tako da nije bilo ni odgovarajuće koordinacije pri donošenju normativnih akata koji se odnose na ombudsmane. Osnovi za uvođenje ove institucije bili su najpre postavljeni na lokalnom i pokrajinskom nivou, a tek na kraju, nakon što su prve institucije na nižim nivoima delovale već četiri godine, obavljen je i izbor prvog republičkog ombudsmana.[II] Lokalni ombudsmani su za osam godina, od 2002. kada je omogućeno njihovo osnivanje do pisanja ovog teksta (oktobar 2010), bili uspostavljeni u 12 (od 173) jedinica lokalne samouprave, u Beogradu (koji ima poseban status kao glavni grad Srbije) i u četiri gradske opštine Beograda.[III] Dva od tih lokalnih ombudsmana koji su započeli sa radom ne funkcionišu već dugo, pa u tim lokalnim zajednicama ombudsman postoji samo u njihovim pravnim aktima i tek će se videti hoće li te institucije ikada nastaviti sa radom ili su faktički odumrle (što pokreće pitanja motiva njihovog uvođenja, ali i razloga odustajanja od onih koje su jednom započele sa radom).[IV] Osim ovih, još su neke lokalne zajednice svojim statutima utvrdile postojanje ombudsmana, ali nisu donele odluku kojom bi ga i osnovale. Neke su i donele odluku, ali do danas nisu izabrale ombudsmana.[V] Sve to ukazuje da ova institucija nije široko prihvaćena na lokalnom nivou, i da je uspostavljanje lokalnih ombudsmana u Srbiji do sada bilo sporadično.

Autor ovih redova je, vršeći funkciju prvog pokrajinskog ombudsmana, tokom šestogodišnjeg mandata imao priliku da o zainteresovanosti za

uvođenje ove institucije na lokalnom nivou razgovara sa predstavnicima više desetina lokalnih zajednica, mahom u Vojvodini. Razlozi zbog kojih lokalni ombudsmani nisu uspostavljeni, a koje najčešće navode predstavnici lokalnih vlasti, su sledeći:

1. Materijalni razlozi – Nedostatak finansijskih sredstava za uvođenje ove institucije. Građani neće imati razumevanja za uspostavljanje još jednog organa koji se finansira iz budžeta, jer on u mnogim lokalnim zajednicama nije dovoljan ni za obavljanje osnovnih nadležnosti i zadovoljavanje prečih potreba stanovnika konkretne lokalne zajednice. Budući da su mnoge lokalne zajednice inače u veoma lošoj materijalnoj situaciji, mora se voditi računa o prioritetima za koje se troše budžetska sredstva, a u koje, bar po oceni predstavnika lokalnih vlasti, ne spada ova institucija.

2. Nedostatak odgovarajućih kadrova – Uslovi koje treba da ispuni lice koje se kandiduje za ombudsmana su prilično zahtevni. Osim visokih stručnih i moralnih kvaliteta i iskustva u oblasti ljudskih prava, potrebno je da to lice nije član političke partije, a često se zahteva i da godinu dana pre kandidovanja nije vršilo određene funkcije u lokalnoj zajednici (pre svega one u izvršnoj vlasti). Takve osobe nije uvek lako naći, a to je iz više razloga posebno izraženo u lokalnim zajednicama sa manjim brojem stanovnika (izražene migracije stanovništva, naročito obrazovanijeg, iz manjih mesta u veće centre; politički i društveni kontekst u kojem se mnogi učlanjuju u političke partije očekujući od toga korist, što ih, međutim, eliminiše kao kandidate za ovu funkciju jer je članstvo u političkim strankama najčešće izričito utvrđeno kao nespojivo sa njenim vršenjem, i sl.).

3. Nepostojanje potrebe za lokalnim ombudsmanima – U pojedinim lokalnim zajednicama su lokalne vlasti isticale da kod njih gotovo da i nema kršenja ljudskih prava, tj. da je u pogledu uživanja ljudskih prava stanje gotovo idealno, pa nema ni potrebe za uspostavljanjem ovakve institucije. Drugi argument se sastoji u tome da kad već postoje ombudsmani na višim nivoima, koji imaju ovlašćenja da kontrolišu i rad opštinskih odnosno gradskih organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja, nema potrebe uspostavljati i ombudsmane na lokalnom nivou. U vezi sa ovim je i argument da, imajući u vidu da je Zakon o zaštitniku građana (republičkom) post festum znatno ograničio nadležnosti ombudsmana na nižim nivoima (o čemu će takođe biti više reči u daljem tekstu), lokalni ombudsmani realno imaju vrlo usko polje delovanja, što dovodi u pitanje i potrebu za njihovim postojanjem. Ponekad se navodi i da institucija koja ne donosi obavezujuće akte, ne može da poništava ili menja akte organa koje kontroliše, i nema na raspolaganju prinudna sredstva za izvršavanje preporuka i predloga koje formuliše (kakva ombudsman svakako jeste), nije potrebna i ne može ostvariti značajnije rezultate, jer kod nas nije retko nepoštovanje čak i imperativnih ustavnih

i zakonskih normi, kao i neizvršavanje pravno obavezujućih pojedinačnih akata koje donose sudovi i organi uprave. Može se čuti i argument da su lokalni ombudsmani suviše zavisni od lokalnih vlasti da bi mogli zaista nepristrasno, objektivno i kvalitetno da obavljaju one funkcije koje ova institucija treba da vrši.

Svi navedeni razlozi imaju određenu težinu i racionalni osnov, ali za svaki od njih postoje i odgovarajući protivargumenti i načini za njihovo prevazilaženje ili ublažavanje. Tako je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. davao mogućnost saradnje jedinica lokalne samouprave u oblastima od zajedničkog interesa, koja je mogla da se realizuje i kroz osnivanje zajedničkog ombudsmana za dve ili više ovih jedinica, dok novi istoimeni zakon iz 2007. u st. 2, čl. 97 izričito propisuje da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Ako bi se ova mogućnost realizovala, prva dva od navedenih argumenata protiv uvođenja lokalnih ombudsmana bi znatno izgubila na značaju. Kada se radi o finansijama, zajednički ombudsman za dve ili više lokalnih zajednica znači da su budžetski troškovi funkcionisanja ove institucije za svaku od njih barem prepolovljeni, ako ne i višestruko manji od onih koje bi iziskivalo osnivanje posebnog ombudsmana za svaku od tih lokalnih zajednica. Imajući u vidu da lokalni ombudsmani u jednom broju lokalnih zajednica rade sami, bez saradnika (npr. u Šapcu, Bačkoj Topoli itd.), a da u ostalim slučajevima ukupan broj zaposlenih retko kada prelazi tri do četiri osobe (obično dva zamenika i jedna tehnička sekretarica), proizlazi da bi većina lokalnih zajednica, bez većih problema i zakidanja na nekim drugim potrebama građana, mogla da obezbedi potrebna budžetska sredstva za uspostavljanje i rad zajedničkog ombudsmana. Osim toga, kada bi u osnivanje ove institucije bile uključene dve ili više jedinica lokalne samouprave i broj potencijalnih kandidata za ovu funkciju bi bio veći nego kada se ona osniva samo za jednu, pa i argument da je teško naći odgovarajuću osobu za ombudsmana gubi na značaju.

Oskudnost finansijskih sredstava u mnogim jedinicama lokalne samouprave nije upitna. Taj razlog se često navodi i kao glavna prepreka uvođenju lokalnih ombudsmana. S druge strane, ne ulazeći ovom prilikom u razloge za to, ne može se zanemariti činjenica da je administracija u Srbiji hipertrofirana, i to na svim nivoima, pa i na lokalnom. Uvođenje lokalnih ombudsmana, kao i nekih drugih novih institucija, ne mora nužno da vodi povećavanju troškova za izdržavanje lokalnih organa. To bi se postiglo racionalnijim dimenzioniranjem lokalnih uprava, nego što je to do sada bio slučaj, i ukoliko pri zapošljavanju lokalnih službenika njihova stručnost i sposobnosti postanu važniji kriterijum od onih koji sada neretko pretežu (politička pripadnost, nepotizam, korupcija, klijentelizam, itd.). Osim

toga, takve ocene nisu zasnovane na iole ozbiljnijoj analizi odnosa između troškova i koristi koje donosi osnivanje ovakve institucije, kako za građane čija prava je lokalna samouprava dužna da poštuje i unapređuje, tako i za kvalitet i efikasnost rada lokalne administracije.

Rezultati ispitivanja koje je Pokrajinski ombudsman realizovao sredinom 2009, tokom obilazaka svih 45 lokalnih zajednica u Vojvodini, pobijaju argument da građani ne podržavaju uvođenje ovakve institucije u svojim opštinama i gradovima. Ispitivanjem je bilo obuhvaćeno ukupno 688 ispitanika. Na pitanje koju instituciju koja ne postoji u njihovoj lokalnoj zajednici građani smatraju najpotrebnijom, najveći broj odgovora je bio da je to lokalni ombudsman (262 odn. 38% ispitanika), a zatim da je to kancelarija za besplatnu pravnu pomoć (221 odn. 32% ispitanika). Instituciju Pokrajinskog ombudsmana je navelo 145 (21%) ispitanika.[VI] Svega pet ispitanika je smatralo da takve i slične institucije nisu potrebne u njihovoj opštini/gradu, dok ih 29 nije odgovorilo na ovo pitanje. Ovakva struktura odgovora sugeriše da građani uviđaju potrebu za postojanjem institucija koje štite ljudska i građanska prava u njihovim opštinama (za koje se ukupno izjasnilo oko 60% ispitanika), kao i onih koje im omogućuju besplatnu pravnu pomoć i koje bi, takođe, imale ulogu u zaštiti njihovih prava.

Na posredan naèin, interes građana za postojanje lokalnih institucija koje im pomažu u ostvarivanju njihovih prava, potvrđuju i podaci o predstavkama upuæenim Pokrajinskom ombudsmanu.[VII] Naime, iako se pritužbe Pokrajinskom ombudsmanu mogu podnositi i putem i-mejla, najviše građana se obraæalo instituciji u mestima u kojima ona ima svoju kancelariju: polovina predstavki u prve četiri godine (2004–2008) podneta je u lokalnim zajednicama u kojima postoje njegove kancelarije, odnosno u Novom Sadu (27,13%), Pančevu (13,72%) i Subotici (10,17%). U ostalim lokalnim zajednicama taj procenat je bio do 2% osim u Sremskoj Mitrovici gde ih je bilo 6,70% (zbog značajnog broja predstavki pristiglih iz zatvora, gde Ombudsman ima sanduče preko kojeg lica lišena slobode mogu da mu dostave pritužbe).

Argument da su ombudsmani nepotrebni jer su „slabi", odn. nemaju moć da poništavaju odluke organa uprave i ne raspolažu mehanizmima prinude, ukazuje na neshvatanje uloge i načina delovanja ove institucije. Osim ombudsmana postoje i organi koji imaju ovlašćenja da kontrolišu rad organa uprave i poništavaju njihove nezakonite ili i necelishodne akte. Uloga ombudsmana u unapređenju rada uprave i zaštiti ljudskih prava je savetodavna, odnosno on u svom radu primenjuje tzv. „meko pravo" – preporuke, mišljenja, i sl. To što se odsustvo prinude doživljava kao slabost institucije, pre je posledica prilika i uslova u kojima ona deluje. U dobro uređenim pravnim državama ombudsman uživa ugled već zbog toga što je

nezavisna institucija sa definisanom ulogom u sistemu, i ima važnu ulogu kako u unapređenju i zaštiti ljudskih prava, tako i u poboljšavanju delovanja administracije.

3. Važniji izazovi u radu ombudsmana u Srbiji

Osnivanje, organizacija, nadležnosti i postupanje ombudsmana na postojeća tri nivoa teritorijalne organizacije u Srbiji regulisani su različitim propisima koji nisu usklađeni u svim aspektima. Ovo je najizraženije na lokalnom nivou, jer se odgovarajuće odluke jedinica lokalne samouprave koje se odnose na institucije lokalnih ombudsmana, ponekad značajno razlikuju. Time se uspostavlja sistem istoimenih, ali statusno i funkcionalno različitih institucija, pa se čak može govoriti o paralelnom postojanju dva modela: jednog koji je karakterističan za parlamentarne ombudsmane u svetu, i drugog koji se pre može označiti kao model „vladinih ombudsmana".

I jedni i drugi ombudsmani kontrolišu javnu upravu, prevashodno sa ciljem zaštite ljudskih prava kada su ona ugrožena ili povređena nezakonitim i nepravilnim radom administracije. Ipak, oni se razlikuju po statusu, što se u krajnjoj liniji odražava i na način i domašaje njihovog delovanja. Najkraće rečeno, osnovne razlike između ova dva tipa ombudsmana odnose se na sledeće: parlamentarni ombudsmani su u svom radu nezavisni, posebno u odnosu na organe čiji rad kontrolišu (izvršna vlast i drugi subjekti kojima su poverena javna ovlašćenja). Nezavisnost je jedna od ključnih karakteristika parlamentarnih ombudsmana, koja podrazumeva određene standarde koji se tiču njihovog položaja i delovanja, i iz koje proizlazi i od koje zavisi većina njenih ostalih karakteristika. Nezavisnost je svakako i suštinska *differentia specifica* između ova dva tipa ombudsmana. Parlamentarne ombudsmane bira i, kada su uslovi ispunjeni, razrešava parlament, kojem oni odgovaraju za svoj rad. Po ovom modelu su uspostavljeni ombudsmani na pokrajinskom i republičkom nivou, kao i nekoliko lokalnih ombudsmana (npr. u Zrenjaninu, Kragujevcu, Novom Sadu).

Za „vladine ombudsmane" karakteristično je da ih osniva i da su pod uticajem izvršne vlasti. Njih imenuje i razrešava vlada date države/teritorijalne jedinice, ili neki drugi subjekat koji vrši određeni segment izvršne vlasti (ministarstvo, predsednik teritorijalne jedinice, i sl.), a za svoj rad odgovaraju subjektu koji ih je i birao. Pri tome treba imati u vidu da čak i kada odgovornost tom subjektu nije izričito propisana, iz same činjenice da neko bira i da može da razreši ombudsmana, proizlazi da on faktički odgovara (i) tom subjektu. Ovaj model dominira kod lokalnih ombudsmana u Srbiji.[VIII]

Razlika među lokalnim ombudsmanima u ovom pogledu je posledica odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi RS iz 2007, koji sadrži jedan član

koji je osnov za uspostavljanje ovih lokalnih institucija. U tom članu zakona, naime, nije izričito navedeno da su lokalni ombudsmani nezavisne institucije, što bi obavezivalo lokalne samouprave da izvesna rešenja u aktu o ovoj instituciji usklade sa tim zahtevom. Stoga je ombudsman samo u nekoliko lokalnih zajednica određen kao nezavisan organ, a u ostalima je odgovarajućim odlukama postavljen pre kao neka vrsta organa lokalne izvršne vlasti.

Nekoordiniranost u procesu uvođenja ove institucije u pravni sistem Srbije se ogleda i u načinu na koji su određene nadležnosti ove institucije. Dok je, npr. Pokrajinski ombudsman po pokrajinskoj odluci nadležan da postupa u svim slučajevima koji se odnose na rad pokrajinskih organa uprave bez obzira na propis koji su ovi organi navodno povredili, po republičkom Zakonu o zaštitniku građana proizlazi da je u slučajevima kada se radi o povredi republičkog propisa (što je osnov za pokretanje više od 90% svih postupaka pred ombudsmanima) isključivo nadležan da postupa republički ombudsman, bez obzira na to organ kog nivoa je učinio povredu. Imajući u vidu da je osnivanje i uređivanje Pokrajinskog ombudsmana izvorna nadležnost Autonomne Pokrajine, u ovom slučaju se republičkim zakonom zadrlo u uređivanje nadležnosti jednog pokrajinskog organa, što ne spada u zakonodavnu nadležnost Republike. Ova odredba stoga otvara mogućnosti za sukob nadležnosti institucija na pokrajinskom i na republičkom nivou. Mogućnost za sukobe nadležnosti postoji i između Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana na teritoriji AP Vojvodine, jer odlukom Pokrajine propisana je nadležnost njenog ombudsmana i prema svim lokalnim organima uprave i nosiocima javnih ovlašćenja na teritoriji pokrajine. Ova poslednja mogućnost je bila ublažena potpisivanjem posebnih protokola o saradnji između Pokrajinskog i lokalnih ombudsmana na teritoriji APV (uspostavljenih do 2009. godine), koji su između ostalog predviđali i kriterijume za rešavanje sukoba nadležnosti između institucija različitih nivoa ako do toga dođe u praksi.

Jedno od važnih pitanja za delovanje ombudsmana u Srbiji tiče se unifikacije prakse ovih institucija. Budući da one postoje na različitim nivoima, ali da nema dvostepenosti u njihovom radu (odn. ne postoji mogućnost podnošenja žalbe na mišljenje ili preporuku jednog ombudsmana ombudsmanu višeg nivoa), otvorena je i mogućnost da se pojedine vrste slučajeva tretiraju na različit način, odnosno da ono što jedan ombudsman okarakteriše kao povredu ljudskih prava, drugi oceni kao zakonito postupanje uprave bez povrede prava građana. Ovo istovremeno predstavlja i realnu opasnost po jednakost građana i opštu pravnu sigurnost, jer može da vodi tome da građani pojedina prava uspevaju da ostvare tj. zaštite uz intervenciju ombudsmana u jednoj lokalnoj zajednici, dok u nekoj drugoj

to ne uspevaju zbog različitog shvatanja ili načina rada ove institucije. Postojećim propisima nisu predviđeni institucionalni mehanizmi koji bi trebalo da omoguće usklađivanje delovanja različitih institucija, pa su razmene iskustava i približavanje stavova o aktuelnim pitanjima do 2010. postizani na susretima predstavnika ovih institucija najpre iniciranim od strane Pokrajinskog ombudsmana.

Većina institucija ombudsmana u Srbiji se od samog osnivanja suočavala sa izazovima koji utiču na obim i efikasnost njihovog rada. Izazovi su prvenstveno vezani za obezbeđivanje uslova za delovanje institucije, za neusklađenost propisa sa činjenicom da ova institucija postoji i da ima određeno mesto i ulogu u postojećem pravnom sistemu, za način utvrđivanja budžeta institucije i raspolaganja tim budžetom, itd. Neki od izazova su primarno koncepcijske prirode (uzajamni odnosi različitih organa), drugi tehničke (opremljenost institucije), treći se tiču pravne regulative, i sl. Na osnovu dosadašnjeg iskustva preovlađuje utisak da uzroke većine tih problema najverovatnije treba tražiti u nedovoljnom znanju odgovornih o mestu, ulozi, prirodi i zadacima institucije ombudsmana, u neadekvatnom planiranju, ili u inertnosti i nespremnosti da se oni reše (ukratko: u nekompetentnosti i površnosti odgovornih za određene poslove). Ponekad ne treba isključiti ni postojanje namere, pre svega kod pojedinih nosilaca izvršne vlasti kao eksponenata određenih političkih i drugih interesnih struktura, da se mimo propisa, a protivno suštini ove institucije, uspostave mehanizmi koji bi tim grupama omogućavali ostvarivanje posrednog uticaja na njeno delovanje, odnosno da bi se nad njom ostvarila neformalna kontrola. Ovo poslednje u krajnjoj liniji može da dovede u pitanje principe nezavisnosti, samostalnosti pa i nepristrasnosti rada institucije.

Retke su institucije u Srbiji za koje je izbor ombudsmana obavljen u utvrđenom roku, kao i one koje su nakon obavljenog izbora mogle da počnu sa radom jer su blagovremeno bili obezbeđeni preduslovi za njihovo delovanje (pre svega, kancelarijski prostor i minimum potrebne opreme). Tako su, recimo, prve dve kancelarije za delovanje institucije Pokrajinskog ombudsmana bile obezbeđene tek četiri meseca nakon što je obavljen izbor ombudsmana, a tek nakon dve godine rada je bio obezbeđen dovoljan broj kancelarija za smeštaj svih zaposlenih saradnika. Osoblje republičkog Zaštitnika građana je tokom više od dve godine nakon osnivanja bilo smešteno na dve različite lokacije u Beogradu, što je otežavalo koordiniranje rada i uopšte normalno funkcionisanje institucije. Lokalni ombudsman Novog Sada bio je izabran više od godinu dana posle isteka roka za izbor, a prostorije za rad su mu obezbeđene tek tri meseca kasnije.

Osim nedostatka adekvatnog prostora, većina do sada uspostavljenih institucija ombudsmana se godinama od osnivanja suočavala i sa nedo-

voljnom opremljenošću[IX], a neke od njih i sa hroničnim nedostatkom saradnika.[X] Nepopunjenost kadrovskih kapaciteta se odražava ne samo u manjem broju potrebnih saradnika, već i u nemogućnosti da se obezbede svi potrebni stručni profili. Sve to se negativno odražava na obim i vrstu aktivnosti koje je moguće obaviti, na dinamiku njihovog izvršavanja, na to da pojedini saradnici moraju da obavljaju raznovrsne poslove umesto da se specijalizuju za određene, itd. Zbog toga institucija deluje u otežanim uslovima, njeno optimalno i efikasno funkcionisanje je stalno ugroženo, a proširivanje aktivnosti ograničeno.

Rečeno je posledica pre svega činjenice da većina lokalnih ombudsmana nema sopstveni budžet, odn. da institucije na pokrajinskom i republičkom nivou ne mogu u svom budžetu da predviđaju sredstva potrebna za opremu za rad (koja se obezbeđuje preko tela koja to čine zajednički za sve pokrajinske tj. republičke organe). To je konstantno ugrožavalo nezavisnost njihovog delovanja, kao i obim njihovih aktivnosti.

Jedan od osnovnih elemenata kojima se obezbeđuje nezavisnost rada ovih institucija je njihov budžet, čije utvrđivanje i korišćenje treba da bude nezavisno od drugih organa, naročito onih čiji rad kontroliše ombudsman. U praksi je, međutim, budžet jedna od najranjivijih tačaka ombudsmana. Kao što je već rečeno, lokalni ombudsmani nemaju sopstveni budžet, što ih dovodi u poziciju da im ne budu odobrena sredstva za određene potrebe (koja im odobrava po pravilu predsednik opštine/ gradonačelnik, ili neko iz lokalne izvršne vlasti) i time im rad bude znatno otežan ili ponekad i onemogućen. Pokrajinski i republički ombudsmani samostalno predlažu svoje budžete i odlučuju o njihovom trošenju. U praksi, međutim, stvari ne stoje kao što propisi nalažu. Tako na primer predlog budžeta Pokrajinskog ombudsmana Skupštini APV formalno podnosi institucija, ali je stvarni predlagač budžeta Pokrajinski sekretarijat za finansije koji je više puta iz predloga budžeta ombudsmana uklanjao određena sredstva bez obzira na realne potrebe institucije (npr. za prijem novih saradnika). Budžet Pokrajinskog ombudsmana je u više navrata smanjivan od 2005. (najviše, za oko 25%, umanjen je 2007), a najveća zadiranja u delovanje institucije u ovom pogledu su se ogledala kroz to što je pomenuti sekretarijat na različite načine ograničavao ili čak i onemogućavao korišćenje budžetskih sredstava koja je instituciji odobrila Skupština APV, što je u pojedinim slučajevima poprimalo karakter opstrukcije rada Pokrajinskog ombudsmana. Institucija je iz tih razloga bila prinuđena da sredstva za obavljanje niza aktivnosti koje je preduzimala obezbeđuje iz drugih izvora (pre svega kroz konkurisanje za sredstva za realizaciju određenih projekata kod različitih donatora), umesto iz sopstvenog budžeta.

Uvođenje nove institucije u pravni sistem jedne zemlje često zahteva i izmene većeg broja propisa koji se odnose na pitanja u kojima se pojavljuje neki novi subjekat. Da bi institucija ombudsmana bila pravilno inkorporirana u postojeći sistem organa, da bi bile uspostavljene normativne garantije njene samostalnosti i nezavisnosti i bili stvoreni uslovi potrebni za njeno normalno funkcionisanje, nužno je uskladiti i druge propise odgovarajućeg nivoa sa odredbama onih koji se odnose na ovu instituciju, kao i sa prirodom i funkcijom ove institucije. U Srbiji, međutim, osnivanje ombudsmana nije bilo blagovremeno propraćeno i odgovarajućim izmenama postojećih propisa u cilju njihovog usklađivanja sa činjenicom da ova institucija postoji, i da ima određeno mesto i ulogu u pravnom sistemu. Od tih pitanja kao najznačajnija izdvajamo regulisanje postupaka povodom različitih aktivnosti ombudsmana.

U pogledu odnosa sa drugim organima, stvari su na prvi pogled jasne. Ono što, međutim, nedostaje su institucionalni mehanizmi za razrešavanje sporova koji mogu da nastanu između ombudsmana i drugih, pre svega izvršnih, organa, a koji su vezani za delovanje ili za odluke koje ova institucija donosi. Stoga je i moguće da, npr. Sekretarijat za finansije (odn. na republičkom nivou Ministarstvo finansija), kao jedan od subjekata koji učestvuje u odobravanju isplata iz budžeta, bez osnova uskrati odobrenje za plaćanje određenih finansijskih obaveza koje je preuzeo ombudsman, iako za te potrebe u budžetu institucije postoje sredstva. Pri tom ne postoji nikakva instanca (npr. neki od skupštinskih odbora) kojoj bi u takvim slučajevima ombudsman (ili drugi organ ako smatra da ombudsman nenamenski troši budžetska sredstva) mogao da se obrati radi rešavanja spora.

U poslove koje obavlja ombudsman spada i ovlašćenje da predlaže Skupštini i Vladi RS (odn. odgovarajućim pokrajinskim ili lokalnim organima) donošenje novih i izmene postojećih propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti, da u svom godišnjem izveštaju pokrene inicijativu za izmenu ili donošenje pojedinih propisa radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa uprave. Međutim, odredbe poslovnika o radu ovih organa, pre svega odgovarajućih skupština, do danas nisu usklađene sa odgovarajućim aktima koji se odnose na ombudsmana. Stoga problem može da se javi već i u pogledu pravilnog tumačenja odredaba koje se odnose na obim i sadržinu nadležnosti ombudsmana, naročito u vezi sa ovlašćenjima koja nisu izričito navedena u odgovarajućim propisima, ali su tesno povezana sa ovlašćenjima koja su izričito navedena.[XI]

Najvažnija pitanja iz ove grupe vezana su za izveštaje koje ombudsman podnosi Skupštini. Naime, postupak u Skupštini povodom redovnih i posebnih izveštaja nije detaljno utvrđen ni odgovarajućim propisima koji se odnose na ombudsmane, niti poslovnicima odgovarajućih skupština.

Glavna pitanja tiču se toga da li se izveštaji ombdusmana usvajaju glasanjem ili ih skupština samo prima na znanje, kao i na to šta se dešava sa preporukama ombudsmana iznetim u takvim izveštajima. U slučaju kada bi se za ove izveštaje glasalo, bila bi otvorena i mogućnost da oni ne budu usvojeni, što bi dalje otvaralo pitanja posledica u slučaju njihovog neusvajanja. Pokrajinski ombudsman je Skupštini APV u više navrata upućivao dopise u kojima ukazuje na potrebu usklađivanja odredaba njenog poslovnika sa činjenicom postojanja ove institucije, kao i predlog na koji način bi trebalo regulisati ova pitanja. Na prvi dopis je odgovoreno da će Skupština APV prilikom sprovođenja odgovarajućih procedura imati u vidu odredbe Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu. U praksi se Skupština do sada toga i pridržavala, ali budući da se praksa može promeniti, jedino ispravno rešenje je da se u Poslovnik unesu potrebne izmene. Drugo pitanje vezano za izveštaje ombudsmana sledi iz činjenice da oni sadrže i preporuke za unapređenje rada organa uprave i otklanjanje uzroka koji dovode do kršenja ljudskih prava. Po logici stvari, Skupština bi mogla povodom tih preporuka da formuliše određene zaključke, dok bi za organe na koje se preporuke odnose trebalo utvrditi obavezu da na te preporuke odgovore (da navedu argumente i obrazlože zašto ih ne smatraju opravdanim, odn. da utvrde mere koje nameravaju da preduzmu da bi postupili po ombudsmanovim preporukama, i rokove za njihovo preduzimanje). Bez obaveze odgovarajućih organa da razmotre preporuke ombudsmana i izjasne se o njima, te preporuke mogu da ostanu samo mrtvo slovo na papiru, a u takvom kontekstu je opravdano postaviti i pitanje potrebe postojanja takve institucije.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ombudsman je do danas u svetskim razmerama postao važna institucija, kojoj se poverava zaštita ljudskih prava od zloupotreba i lošeg rada administracije. Opisano stanje ukazuje da institucija ombudsmana, uvedena u Srbiji 2003. godine, još uvek nije u potpunosti i na odgovarajući način inkorporirana u pravni sistem Srbije. Jedan od glavnih razloga za to je što neka važna pitanja koja se tiču statusa i delovanja ombudsmana još uvek nisu relevantnim pravnim propisima u potpunosti usklađena sa činjenicom postojanja ove institucije i njenom društvenom ulogom. Za puno ostvarivanje funkcija ove institucije – kontrola i unapređenje rada organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja, kao i zaštita i unapređenje ljudskih prava – nužno je da ona bude nezavisna u svom radu, što u praksi ponekad ograničavaju ili narušavaju upravo oni organi čiji rad ombudsman kontroliše. Osim toga,

one su ponekad (posebno u početku delovanja) nedovoljno opremljene da bi mogle normalno da funkcionišu, a neke od njih nemaju sopstveni budžet, ili nailaze na teškoće u njegovom predlaganju i raspolaganju odobrenim budžetom, i dr. Na putu ulaska Srbije u EU i u druge integracione procese, za koje je jedan od preduslova i delotvorna zaštita ljudskih prava, nužno je postavljanje institucije ombudsmana na odgovarajući način koji će omogućiti njeno nesmetano delovanje u cilju unapređenja kvaliteta života građana, što će zahtevati i odgovarajuće prilagođavanje propisa suštini i društvenoj ulozi ove institucije.

LITERATURA

Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (Sl. glasnik RS br. 6/2002)

Zakon o lokalnoj samoupravi RS iz 2002. (Sl. glasnik RS br. 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006)

Zakon o lokalnoj samoupravi RS iz 2007.g. (Sl. glasnik RS, br. 129/2007).

Zakon o zaštitniku građana RS (Sl. glasnik RS, br. 79/2005)

Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu (Sl. list APV, broj 23/2002, 5/2004, 16/2005)

Odluka o građanskom braniocu (ombudsmanu) Bačke Topole (Sl. list opštine Bačka Topola, br. 1/2003)

Odluka o građanskom braniocu (ombudsmanu) Subotice (Sl. list Opštine Subotica, br. 74/2002)

Odluka o ombudsmanu Zrenjanina (Sl. list Opštine Zrenjanin, br. /2003)

Odluka o gradskom građanskom braniocu Kragujevca (Sl. list Grada Kragujevca, br. 6/2003)

Odluka o zaštitniku građana Novog Sada (Sl. list Grada Novog Sada, br. 47/2008)

Odluka o zaštitniku građana Kraljeva

ENDNOTES

I U Srbiji nije usvojen jedinstven naziv ove institucije na različitim nivoima teritorijalne organizacije. Na lokalnom nivou je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002., ova institucija nosila naziv „građanski branilac –ombudsman", a po istoimenom zakonu iz 2007.g. naziv je promenjen u „zaštitnik građana"; na pokrajinskom nivou (u Vojvodini) naziv institucije je „ombudsman", a na republičkom „zaštitnik građana". Da bi se izbegla konfuzija, u ovom radu je korišćen termin „ombudsman" koji je, bez obzira na lokalne nazive koji su vrlo različiti, praktično opšteprihvaćen na međunarodnom planu.

II U AP Vojvodini je Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu usvojena decembra 2002, na osnovu čl. 56 Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (Sl. glasnik RS br. 6/2002) koji je utvrdio da Pokrajina ustanovljava funkciju Pokrajinskog ombudsmana, njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja. Prvi pokrajinski ombudsman je bio izabran u septembru 2003. Kada je reč o lokalnim ombudsmanima, Zakon o lokalnoj samoupravi RS iz 2002. godine (Sl. glasnik RS br. 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006) je utvrdio mogućnost uspostavljanja ove institucije i na nivou lokalne samouprave, a ta mogućnost zadržana je i u istoimenom zakonu iz 2007. (Sl. Gl. RS br. 129/2007). Najzad, Narodna skupština Republike Srbije je u septembru 2005. usvojila Zakon o Zaštitniku građana, a njegov izbor obavljen je sredinom 2007.

III Lokalni ombudsmani su do sada bili izabrani i započeli svoj rad u sledećim jedinicama lokalne samouprave: Zrenjanin, Šabac, Subotica, Bačka Topola, Vladičin Han, Bečej, Niš, Kragujevac, Sombor, Smederevska Palanka, Kraljevo, i Novi Sad; u Beogradu deluje gradski i još 4 ombudsmana u gradskim opštinama Grocka, Rakovica, Vračar i Voždovac.

IV Primeri Vladičinog Hana i Sombora. U obe lokalne zajednice je bio izabran ombudsman, ali su ta lica nakon nekog vremena premeštena, tj. postavljena na položaj načelnika lokalne uprave, dok na upražnjeno mesto ombudsmana ni posle više godina nije izabrano drugo lice, iako odluka o lokalnom ombudsmanu nije stavljena van snage.

V Npr. u Leskovcu je odluka o lokalnom građanskom braniocu/ombudsmanu doneta još juna 2003, ali on nikada nije izabran, a u Novom Sadu je od momenta donošenja odluke (decembar 2008), do izbora ombudsmana proteklo godinu i po dana.

VI Osim dve lokalne zajednice (Subotica i Pančevo) u kojima Pokrajinski ombudsman po odluci mora da osnuje svoje područne kancelarije (što je i učinjeno), on može da ih osniva i u drugim lokalnim zajednicama u Vojvodini. Međutim, ovoj instituciji do danas nije odobren budžet potreban za osnivanje područne kancelarije i u nekoj drugoj lokalnoj zajednici (tako je, npr. sa lokalnom samoupravom Sremske Mitrovice Pokrajinski ombudsman još početkom 2007. godine postigao sporazum o otvaranju područne kancelarije u ovom gradu, što zahteva otvaranje novog radnog mesta i izvesna sredstva za opremanje i rad kancelarije, ali u budžetu Pokrajinskog ombudsmana od tada do 2010. nisu odobrena sredstva potrebna za to).

VII V. podatke o predstavkama u godišnjim izveštajima Pokrajinskog ombudsmana 2004-2010, na sajtu institucije: http://www.ombudsmanapv.org/.

VIII Osim navedene, „vladini ombudsmani" imaju ili mogu imati još neke karakteristike koje domaći lokalni ombudsmani nemaju. Tako oni po pravilu prate stanje u određenoj oblasti ljudskih prava dok su domaći lokalni ombudsmani organi opšteg tipa, a u nekim državama su uz to ovlašćeni i da zastupaju stranke u postupcima pred sudovima i/ili drugim državnim organima, što naši lokalni ombudsmani ne mogu da čine.

IX Pokrajinski ombudsman je službeno vozilo dobio tek nakon tri godine rada, a do tada je mogućnost korišćenja raspoloživih službenih vozila zavisila od odluke jednog od potpredsednika Izvršnog veća APV.

X Tako je, npr. pokrajinski ombudsman tokom prvih šest godina rada delovao sa nešto više od polovine potrebnih saradnika čiji je broj utvrđen aktom o sistematizaciji, što je prvenstveno posledica nedostatka budžetskih sredstava potrebnih za popunjavanje nepopunjenih radnih mesta. Pojedini lokalni ombudsmani nemaju nijednog saradnika, a većinu administrativnih poslova za njih obavlja lokalna administracija.

XI Tako, na primer, iz ovlašćenja da predlaže Skupštini i Izvršnom veću APV izmene i donošenje propisa i drugih akata logično proizlazi i ovlašćenje Pokrajinskog ombudsmana da zahteva autentično tumačenje pojedinih akata, koje je ponekad neophodno za pravilno tumačenje propisa i eventualno formiranje predloga za njihovu izmenu. Ovo, međutim, nije izričito propisano ni odlukom, ni poslovnikom Skupštine. U jednom slučaju je na zahtev pokrajinskog ombudsmana Skupštini da da autentično tumačenje jedne odredbe Odluke o instituciji Pokrajinskog ombudsmana odgovoreno da po Poslovniku Skupštine nije ovlašćen da zahteva autentično tumačenje. Rešenje je nađeno u prosleđivanju pitanja zaobilaznim putem, preko jednog poslanika u Skupštini, što u najmanju ruku produžava proceduru, a u krajnjoj liniji može da dovede do nemogućnosti da se zatraži autentično tumačenje.

OMBUDSMAN IN SERBIA – STATUS AND CURRENT STATE OF THE INSTITUTION

Abstract: The institution of Ombudsman, first introduced in Serbia in 2003, may be established on all three levels of state powers: national, regional, and local. Still, regardless of the length of its existence, and the fact that the number of such institutions has increased since 2003, it has not been fully incorporated in the legal system of Serbia until today. The main reason for this is that the normative regulation of issues related to ombudsman has not been adjusted to the fact that this institution exists. This is primarily the root for other challenges that these institutions face: limitation or violation of their independence, lack of office space and/or certain equipment (particularly at the beginning of their work), no separate budget of the instititon or difficulties in the process of its proposing and in using the budget approved by the relevant assembly, open issues related to certain authorities of the institution, or to procedures related to ombudsman's activities, etc. For those reasons, proper positioning of ombudsman in the legal system of Serbia, and establishing appropriate mechanisms to facilitate the coordination among institutions of various levels is still needed.

Key words: *Ombudsman; Citizens' Protector; Human rights; Local ombudsman; Local authorities.*

Дејан Милосављевић
Правни факултет Универзитета „Унион“ у Београду

ЗАШТИТА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

Резиме: Република Србија је изразито мултиетничка држава и у њој живи велики број припадника националних мањина, те питање њихове заштите има посебан значај. Бројност и етничка разноврсност мањина које живе на територији наше земље чини нужним обезбеђивање адекватног третмана националним мањинама, у циљу очувања стабилности и успешног политичког развоја.

Одмах после политичких промена, у нашој земљи су почеле да се предузимају неопходне мере за придруживање бројним међународним организацијама. Неке од тих мера су усвајање међународних стандарда заштите националних мањина и развијање ефикасног система њихове заштите. Нормативно регулисање, практично остваривање и заштита права националних мањина су неки од предуслова за економску и политичку интеграцију Србије са Европом.

Управо из наведених разлога аутор се определио да проучи ову актуелну тему и у раду прикаже етничку структуру Србије, историјат заштите права националних мањина у Србији, правни оквир за регулисање заштите националних мањина код нас, достигнут ниво те заштите и др.

Кључне речи: *националне мањине, заштита, међународни стандарди*

1. УВОД

Поштовање основних људских права и слобода, као и заштита националних мањина представљају најважнији фактор стабилности, безбедности и демократског развоја сваке државе (Радушки, 2008: 143). Значај заштите националних мањина је посебно изражен у мултиетничким друштвима, где је поштовање права мањина сво-

јеврстан показатељ степена његове демократизације и политичко мерило владавине права.

Србија је држава изразито мултиетничког карактера у којој живи велики број припадника националних мањина, што чини питање остваривања њихових права изузетно сложеним и стално актуелним проблемом.

Нерешена питања националних мањина су у историји била узрок многих сукоба и ратова и увек представљају потенцијално дестабилишући фактор, стога усвајање ефикасне регулативе усклађене са међународним стандардима у области права националних мањина и успостављање и одржавање високог нивоа њихове заштите треба да буду императив за Србију.

Србија је направила велики помак у области предметне материје у односу на период с краја двадесетог века, те је значајно анализирати постојећу регулативу и размотрити актуелно стање у области заштите националних мањина. Важно је и на кратко се осврнути на стање у области регулисања предметне материје које је претходило актуелној регулативи и направити резиме историјата развоја права националних мањина у нашој земљи.

2. ЕТНИЧКА СТРУКТУРА СРБИЈЕ

Као што је речено, Република Србија је мултиетничка држава, изразито етнички хетерогена и у њој 20 етничких група има статус националне мањине. Националном мањином се сматра свака група држављана Републике Србије која представља мањину, а по бројности је довољно репрезентативна и налази се у дуготрајној вези са територијом Републике, поседује обележја као што су језик, култура, национална и етничка припадност, порекло и вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, а чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик и религију (Службени лист СРЈ, 11/02, Закон о заштити права и слобода националних мањина, чл. 2).

Према последњем попису становништва из 2002. године 82,9 % лица се изјаснило да припада српском становништву, док око 14 % становништва припада некој од националних мањина.1 Према

1 2002. године на подручју Косова поспис није извршен, па су приказани подаци без становништва настањеног у јужној српској покрајини. Узимајући у обзир податке са последњег пописа из 1981. којим је било обухваћено Косово, претпоставља се да на простору ове покрајине живи око 1.800.000 припадника албанске националне мањине, што Србију чини изразито национално хетерогеном са око 35 % становништва које припада некој од националних мањина.

подацима са пописа најбројнија национална мањина су Мађари са 3,91% (293.299 становника), Бошњаци са 1,81 % (136.087 становника) и Роми са 1,44% у укупном броју становника (108.193 становника). Поред поменутих етничких група у значајном броју има и Југословена, Црногораца, Хрвата, Албанаца и Словака. Бројност неке етничке групе, као што проистиче из поменуте дефиниције појма националне мањине, није пресудан критеријум за признавања статуса националне мањине, па статус националне мањине имају и поједине групе од неколико хиљада припадника и не представљају значајан проценат становништва, као што су Чеси и Руси.

Националне мањине у Србији су, ако се изузму Роми који живе на читавој територији државе, прилично територијално хомогене. Бошњаци претежно насељавају шест општина Санџака, Бугари су највећим делом настањени на територији општине Димитровград и Босилеград, Словаци традиционално насељавају општину Ковачица и Бачки Петровац, итд. Војводину карактерише изразито хетерогена структура становништва бимодалног типа, што значи да преовлађују две етничке заједнице – српска са 65,05% и мађарска са 14,28% удела у укупном броју становништва Покрајине (Гојковић, www.kas.de).

У неким мултиетничким општинама српски народ се налази у мањинском статусу, а група која представља мањину на нивоу државе представља убедљиву већину. То је случај са шест општина на северу Војводине у којима Мађари представљају апсолутну већину (Кањижа, Сента, Ада, Бачка Топола, Мали Иђош, Чока), затим са општинама Тутин, Нови Пазар и Сјеница, где апсолутну већину чине Бошњаци, општине Прешево и Бујановац у којима већину чине Албанци, док Бугари чине већину у општини Босилеград (Башић, Црњански, www.ercbgd.org.rs).

У Србији од 169 општина 68 је мултиетничко. Да би се јединица локалне самоуправе (општина, град) сматрала мултиетничком (мешовитом), потребно је да једна национална мањина чини више од 5% или све националне мањине заједно чине више од 10% укупног становништва те јединице локалне самоуправе (Службени гласник РС, 129/07, Закон о локалној самоуправи, чл. 98, ст. 2).

3. ИСТОРИЈАТ ЗАШТИТЕ ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

Још од времена постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у нашој земљи је развијан систем заштите националних мањина. У СФРЈ на питање нације и етницитета је другачије гледанао

него у то време у другим социјалистичким земљама. Док земље Источног блока национално питање нису посебно третирале, у СФРЈ су постојали различити механизми обезбеђивања заштите такозваних „народности" (Гојковић, www.kas.de).

Устав из 1974. дефинисао је положај националних мањина и њихова колективна права. На територији некадашње СФРЈ, прокламована је једнакост народа и народности (Службени лист СФРЈ, 9/74, Устав СФРЈ, чл. 245), односно конститутивних народа (Срби, Хрвати, Македонци, Словенци, Муслимани) и националних мањина. Уставом из 1974. припадницима националних мањина су била зајемчена права на службену употребу језика и писма (Службени лист СФРЈ, 9/74, Устав СФРЈ, чл. 171, 246), на аутономију у култури у смислу оснивања различитих културних удружења и институција културе (ибид: чл. 247). Кроз институцију „кључа" припадницима народности је било обезбеђено учешће у политичком животу и обављање других функција и дужност на подручјима на којима су живеле поједине народности. Највиши степен партиципације је остваривaн на локалном нивоу.

Крај двадесетог века карактерише, са једне стране процес распада социјалистичких земаља, а са друге стране процес интеграције земаља западне Европе. Почетком деведесетих година долази до распада и Федеративне Републике Југославије, што је довело до тога да се на територији Србије појаве нове мањине, које су у оквиру претходне државе биле конститутивни народ. Општа друштвена клима, узрокована ратовима на простору бивше државе, била је изузетно неповољна, што се одражавало и на положај националних мањина. Етничке нетрепељивости, поготово између до јуче братских народа, биле су изузетно изражене, а права националних мањина, и поред тога што су гарантована Уставом из 1990, на територији Србије нису поштована. Ситуација није била другачија ни у осталим бившим југословенским републикама.

После политичких промена које су уследиле 2000. у нашој земљи су почеле да се предузимају неопходне мере за придруживање Уједињеним нацијама, Савету Европе и осталим међународним организацијама. Неке од тих мера су усвајање међународних стандарда заштите националних мањина и развијање ефикасног система њихове заштите. Нормативно регулисање и практично остваривање права националних мањина неки су од предуслова за економску и политичку интеграцију Србије са Европом.

4. ПРАВНИ ОКВИР ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

Србија је уложила значајне напоре да питање националних мањина целовито уреди у складу са прихваћеним међународним стандардима. Први корак ка томе било је потписивање релевантних докумената, међу којима је најважни Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина, која дефинише минимум заштите гарантован мањинским групама и која је послужила као основ приликом унутрашњег регулисања предметне материје.

Положај националних мањина је у Србији начелно регулисан Уставом из 2006, али за разлику од ранијег периода донет је и већи број закона који ближе одређују права етничких мањина, а то су пре свега: Закон о заштити права и слобода националних мањина (Службени лист СРЈ, 11/02), Закон о националним саветима националних мањина (Службени гласник РС, 72/09), али и закони који регулишу примарно нека друга питања, као што су: Закон о службеној употреби језика и писма (Службени гласник РС, 72/09), Закон о локалној самоуправи (Службени гласник РС, 129/07), Закон о забрани дискриминације (Службени гласник РС, 22/09), итд.

Србија је ради регулисања права националних мањина са Македонијом[2], Мађарском[3] и Румунијом[4] закључила и билатералне уговоре.

Како би се сагледало стање по питању заштите националних мањина и извео закључак о њиховом положају у нашој земљи, неопходно је анализирати најважније сегменте унутрашњег права у овој области.

а. Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина

Неколико деценија након Другог светског рата било је општеприхваћено схватање да заштиту мањина треба остваривати кроз општу заштиту људских права. Међутим, правовремено су схваћене слабости таквог концепта и приступило се одвајању права мањина из корпуса општих људских права и њиховом засебном регулисању.

---

2 *Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити права српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори*, „Службени лист СЦГ - Међународни уговори", 6/2005.

3 *Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској*, „Службени лист СЦГ - Међународни уговори", 14/2004.

4 *Закон о ратификацији Споразума између Савезне владе Савезне републике Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина*, „Службени лист СЦГ- Међународни уговори", 14/2004.

Један од међународних аката којим се пружа најпотпунија заштита права националних мањина је Оквирна конвенција о заштити националних мањина[5], Савета Европе из 1994. Наша држава је ратификовала ову конвенцију[6], чиме је она постала саставни део унутрашњег законодавства Србије.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина је први свеобухватни регионални међународни уговор и први правно обавезујући међународни инструмент који је у целости посвећен заштити националних мањина. Она је регионалног карактера јер је отворена за потписивање државама чланицама Савета Европе, а другим државама само уколико их Комитет министара Савета Европе позове да то учине.[7]

По садржају Конвенција је „оквирна", што проистиче и из самог назива, јер садржи одредбе начелног и програмског карактера, које државама потписницама остављају простор за регулисање различитих ситуација које се, с обзиром на специфичност сваке државе потписнице, јављају у пракси (Матић, 2002: 194). Имајући у виду такав карактер правних норми, преамбулом Оквирне конвенције је утврђено да ће се принципи изнети у њој спроводити кроз национално законодавство и одговарајућу владину политику.[8]

Оквирном конвенцијом се штите права националних мањина, али у њој није дата дефиниција националне мањине, нити око дефиниције у међународној теорији и пракси постоји пуна сагласност. Овим актом се не штите колективна права мањина, већ права лица која мањинама припадају и која она могу користити појединачно или у заједници са другима.

Када говоримо о садржини, поред преамбуле Конвенција садржи и пет одељака.

У првом одељку Оквирне конвенције дата су нека од основних начела. У члану 1 утврђено је да заштита националних мањина не спада у искључиви домен права држава, већ је саставни део међународне заштите људских права. У члану 3 се истиче да сваки припадник националне мањине има право да слободно бира да буде третиран као такав и неће доћи у неповољан положај због свог опредељења.

---

5 Усвојио Комитет министара Савета Европе 1994, а ступила је на снагу 1. фебруара 1995. године

6 Наша држава је ратификовала Оквирну конвенцију о заштити националних мањина 1998. године (Службени лист СРЈ, 6/1998), међутим, како тада није била чланица Савета Европе, а није постојао позив за приступање сходно чл. 27 Конвенције, постала је страна уговорница тек 1. септембра 2001.

7 Члан 27 Оквирне конвенције.

8 Став 13 преамбуле Оквирне конвенције

Други одељак Оквирне конвенције се односи на права припадника мањина и обухвата најбитније и основне стандарде и принципе. У овом одељку је установљена обавеза за државе потписнице да:

- обезбеде равноправност припадника мањина пред законом и забрану дискриминације и уколико је потребно примене мере у области економског, друштвеног, политичког и културног живота, како би обезбедиле пуну и стварну једнакост припадника мањина и припадника већине (чл. 4);
- стварају услове за одржавање и развијање културе припадника мањина и елемената њиховог идентитета (религија, језик, традиција и културно наслеђе), уз уздржавање од политичке праксе асимилације (чл. 5, 16);
- подстичу дух међуетничке толеранције и штите лица која због свог етничког, културног, језичког или верског идентитета могу бити угрожена (чл. 6);
- обезбеде припадницима националних мањина слободу мирног окупљања, удруживања, изражавања, слободе мисли, уверења и вероисповести (чл. 7);
- обезбеде слободно изражавање верских уверења и оснивање верских институција, организација и удружења (чл. 8);
- обезбеде слободу изражавања, мишљења и примања информација и идеја, као и приступ средствима информисања (чл. 9);
- признају припадницима националних мањина право да користе свој мањински језик приватно и јавно, усмено и писмено, а у областима традиционално или знатно насељеним националним мањинама омогуће и службену употребу мањинских језика, као и истицање топографских ознака и на језицима мањине (чл. 10, 11);
- предузимају одређене мере у области образовања националних мањина, а пре свега да омогуће: оспособљавање наставника и доступност наставних учила, оснивање приватних образовних институција без финансијских обавеза државе, учење свог језика, односно образовање на мањинском језику (чл. 12-14);
- стварају услове за ефикасно учешће националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе (чл. 15);
- не ометају: одржавање мирољубивих прекограничних контаката нарочито са људима заједничког етничког, културног, језичког или верског идентитета, учествовање припадника националних мањина у невладиним организацијама (чл.17, 18).

Сва права националних мањина која су гарантована Оквирном конвенцијом по својој садржини се могу разврстати на: политичка,

економска, социјална, културна, верска и информативна права (Матић, 2002: 202).

У трећем одељку формулисана су нека додатна начела којима се треба руководити приликом примењивања основних принципа Оквирне конвенције. Тако је утврђена обавеза припадника националних мањина да у вршењу својих права и слобода која проистичу из Конвенције поштују национално законодавство и права других (већине и других националних мањина).[9] Конвенција се не може тумачити тако да се њеном применом нарушавају битна начела међународног права (суверене једнакости, територијалног интегритета и равноправности држава) или ограничавају основне слободе и људска права.[10]

Последња два одељка (IV i V) Оквирне конвенције садрже одредбе које регулишу праћење њене имплементације и питања потписивања, ратификације, ступања на снагу и отказивања Конвенције.

б. Устав Републике Србије

Устав Републике Србије (Службени гласник РС, 83/2006 и 98/2006) је основ за развијање политике заштите националних мањина и њиме се у најширем смислу уређује њихов положај и штити њихов идентитет и интегритет (Гојковић, www.kas.de). Уставни третман мултикултуралности је заснован на стандардима који су установљени међународним конвенцијама, чија је Србија потписница, а пре свега Оквирном конвенцијом за заштиту права националних мањина, и стандардима који су усвојени Законом о заштити парава и слобода националних мањина из 2002.

Република Србија је земља са изразитим мултиетничким саставом становништва, због чега је, поред права која Устав јемчи свим грађанима, од специјалног значаја и гарантовање посебних права припадницима националних мањина. Основни циљ гарантовања мањинских права јесте обезбеђивање равноправног положаја националних мањина и гарантовање очувања њихове националне посебности, а нарочито језика, културе, као и других посебности (Милосављевић, Поповић, 2009: 168).

Уставне гаранције права националних мањина су груписане у другом делу Устава који садржи одредбе о људским и мањинским правима, у оквиру треће тачке, међутим неке начелне гаранције непосредно везане за права националних мањина садржане су и у првом делу који обухвата

9 Видети члан 20 Оквирне конвенције.

10 Видети члан 21 и 22 Оквирне конвенције.

основна начела на којима почива уставни систем Србије[11], као и у делу који обухвата гаранције људскух права (део ИИ, тачка 2.).

Припадници националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, уживају и нека посебна права. Та права се, зависно од чињенице да ли их припадник мањине остварује појединачно или у заједници са другима, деле на индивидуална и колективна. Устав, дакле, за разлику од Оквирне конвенције која гарантује само индивидуална права, припадницима националних мањина поред индивидуалних гарантује и колективна права. Утврђено је да: „Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом“ (Службени гласник РС, 83/06 и 98/06, Устав Републике Србије, чл. 75, став 2).

Међу посебним правима националних мањина је и право на мањинску самоуправу. Ово право се гарантује у областима значајним за очување идентитета или остваривање других права националних мањина. Право на мањинску самоуправу се остварује у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, а реализује се кроз право националних мањина да формирају националне савете националних мањина, у складу са законом (Пајванчић, 2009: 98).

Зајемчена је забрана дискриминације због националне припадност, као посебно уставно право (Службени гласник РС, 83/06 и 98/06, Устав Републике Србије, чл. 75, став 2).

Поред тога што уставне одредбе о дискриминацији (чл. 21) укључују и забрану дискриминације с обзиром на националну припадност, због значаја који има уставни статус националних мањина ова забрана се понавља и међу одредбама Устава којима се јемче посебна права националним мањинама. Такође, поново се јемчи и равноправност националних мањина пред законом[12], а чланом 76, став 3 прописује се могућност предузимања посебних мера или доношења посебних прописа, ради постизања пуне равноправности између припадника националних мањина и припадника већине, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који посебно погађају националне мањине. Изричито је наведено да се поменуте мере неће сматрати дискриминацијом.

Чланом 77 Устава се националним мањинама јемчи равноправност у вођењу јавних послова. Ово право пружа припадницима мањина

11 Видети: чл.14.*Устава Републике Србије,* „Службени гласник РС“, 83/2006 и 98/2006.

12 Пајванчић М, оп.цит, стр. 98. и 99.

посебну гаранцију да под истим условима као и остали грађани учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. Право на учешће у управљању јавним пословима је још једно од права које се гарантује свим грађанима, а које се посебно наводи и као право националних мањина. У истом члану следећим ставом прописано је да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (Службени гласник РС, 83/06 и 98/06, Устав Републике Србије, чл. 77, став 2)

У циљу очувања националног идентитета припадника националних мањина Уставом се експлицитно забрањује њихова насилна асимилација и гарантује се законска заштита од сваког облика активности која за циљ има насилну асимилацију (ибид: чл. 78).

Уставом се националним мањинама гарантује право на очување посебности. Ради очувања посебности националним мањинама је стављен на располагање читав сет права, чије поштовање треба да обезбеди очување њиховог националног идентитета. Таксативно су набројана уставна права која доприносе очувању посебности националних мањина, али је остављена могућност да се покрајинским прописима каталог права прошири. Сходно члану 79 Устава, припадници националних мањина у циљу очувања посебности имају право:

- на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности;
- на употребу својих симбола на јавним местима;
- на коришћење свог језика и писма;
- да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику;
- на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина;
- на оснивање приватних образовних установа;
- да на своме језику користе своје име и презиме;
- да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику;
- на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја;
- на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом.

У корпус посебних уставом загарантованих права националних мањина улазе и права на удруживање и сарадњу са сународницима. Ово право даје могућност припадницима националних мањина да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, и могућност да несметано сарађују и одржавају контакте са сународницима изван територије Републике Србије (ибид: чл. 80).

Последња одредба у делу Устава који се односи на права припадника националних мањина носи назив „Развијање духа толеранције" и гласи: „У области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет" (ибид: чл. 81) Ова декларативна одредба изражава спремност државе да подстиче уважавање и поштовање демократских вредности значајних за очување националног идентитета припадника националних мањина (Пајванчић, 2009: 113).

У оквиру општих одредби о људским правима, као што је већ поменуто, неколико одредби се ближе односи на права националних мањина (ибид: 103). Чланом 47 Устава гарантована је слобода изражавања националне припадности и изричито искључена обавеза изјашњавања о националној припадности. Затим је чланом 48 прописана могућност предузимања мера у областима образовања, културе и информисања које су усмерене на подстицање и уважавање разлика, укључујући разлике које се односе на национални и етнички идентитет грађана. Одредба готово идентичене садржине је потом поновљена и у делу који уређује права припадника националних мањина у члану 81, што је случај и са одредбом из члана 49 о забрани дискриминације, о којој је већ било речи.

ц. Закон о заштити права и слобода националних мањина

Закон о заштити права и слобода националних мањина (Службени лист СРЈ, 11/2002)[13] основни је закон који уређује права националних мањина. У њега су имплементирани стандарди установљени кроз документа Савета Европе, а у првом реду стандарди установљени Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина.

Предмет његовог регулисања је остваривање индивидуалних и колективних права, која су Уставом и међународним уговорима

13 Донет је на савезном нивоу за време постојања СРЈ, али је наоснову члана 64 Уставне повеље (Службени лист СЦГ, 1/2003) наставио да се примењује као закон држава чланица државне заједнице СЦГ, а након престанка њеног постојања, Република Србија је наставила да га користи.

гарантована националним мањинама (Службени лист СРЈ, 11/02, Закон о заштити права и слобода националних мањина, чл. 1,став 1).

Законом је одређен појам националне мањине. Националном мањином сматра се свака група држављана наше земље која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом наше земље и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију (ибид: чл. 2, став 1). Усвојен је отворен приступ дефинисања мањинских идентитета, што значи да се различита схватања идентитета (народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности) могу подвести под општи појам националне мањине (Гојковић, www.kas.de).

Систем заштите права националних мањина успостављен Законом о заштити права и слобода националних мањина, заснива се на начелима: забране дискриминације; успостављања мера за обезбеђивање равноправности припадника националних мањина и већинске нације; слободе националног опредељења и изражавања; слободне сарадње са сународницима у земљи и иностранству; обавезе поштовања уставног поретка, начела међународног права и јавног морала; заштити раније стечених права националних мањина (Службени лист СРЈ, 11/02, Закон о заштити права и слобода националних мањина, чл. 9-17).

Колективна права националних мањина се остварују кроз културну аутономију, а суштина културне аутономије је право на очување посебности и заштита њиховог колективног идентитета (Гојковић, www.kas.de).

Ради очувања посебности Законом се националним мањинама гарантује: право на употребу и избор личног имена; право на употребу матерњег језика, које подразумева у прописаним случајевима и службену употребу језика и писма; право на неговање културе и традиције; право на школовање на матерњем језику; право на употребу националних симбола; право на јавно обавештавање на језицима националних мањина (Службени лист СРЈ, 11/02, Закона о заштити права и слобода националних мањина, чл. 9-17). Одредбама које се налазе у оквиру дела Закона, који носи назив „Делотворно учешће у одлучивању о питањима посебности, у власти и управи“ је предвиђено оснивање мањинских самоуправа, тачније националних савета који представљају националне мањине у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе. Детаљније

регулисање питања надлежности, избора, финансирања националних савета националних мањина препуштено је посебном закону.[14]

У оквиру поменуте групе одредби, у члану 21 је прописано да ће се приликом запошљавања у јавним службама водити рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе.

Закон о заштити права и слобода националних мањина је програмског карактера и не намеће јасне и прецизне обавезе и непредвиђене санкције за непоштовање права националних мањина признатих овим законом, већ само, ради заштите права и слобода мањина, упућује припаднике националних мањина на могућност подношења тужбе суду ради накнаде штете проузроковане непоштовањем права и овлашћује ресорно министарство и националне савете да подносе уставну жалбу у случају повреде уставних права и слобода припадника националне мањине (Службени лист СРЈ, 11/02, Закон о заштити права и слобода нациоалних мањина, чл. 23).

д. Закон о националним саветима националних мањина

Као што је већ речено, путем колективних права припадници националних мањина учествују у одлучивању или непосредно сами одлучују о појединим питањима у вези са културом, образовањем, обавештавањем и службеном употребом језика и писма. Ради остваривања зајемченог права на самоуправу у наведеним областима, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете.

Питања надлежности националних савета националних мањина, поступак избора, финансирања и друга питања од значаја за нихов рад, прецизно се уређују Законом о националним саветима националних мањина (Службени гласник РС, 72/09).

Самим Уставом предвиђена је могућност оснивања националних савета ради остваривања самоуправе националних мањина у појединим областима, у складу са законом.

Законом о заштити права и слобода националних мањина донекле су прецизније регулисана питања националних савета. Будући да је до доношења Закона о националним саветима националних мањина 2009, овај закон, уз поједине подзаконске акте, био једини инструмент за уређивање свих питања у вези за радом националних савета, имао је великих мањкавости. Основни недостатак Закона о заштити и остваривању права националних мањина представљао је начин

14 Закон о заштити права и слобода националних мањина садржи одредбе које се односе на питање избора националних савета националних мањина, међутим оне су престале да важе ступањем на снагу Закона о националним саветима националних мањина (Службени гласник РС, 72/2009).

избора националних савета. Они су се бирали искључиво посредно на националном нивоу. У локалним самоуправама и на регионалном нивоу није био предвиђен избор и конституисање било каквог вида самоуправе националних мањина. Било је прописано да националне савете бира скупштина електора, што је, ако се има у виду начин избора електора (Службени лист СРЈ, 11/02, Закон о заштити права и слобода националних мањина, чл. 24), омогућавало пресудан утицај политичких партија националних мањина на избор и рад мањинских самоуправа. Други недостатак Закона о заштити права и слобода националних мањина односио се на неодговоарајуће дефинисање надлежности националних савета и недовољно прецизно регулисање других питања значајних за њихов рад (Башић, Црњански, www.ercbgd.org.rs).

Поменути недостаци у великој мери су отклоњени доношењем Закона о националним саветима националних мањина. Овим законом су на свеобухватан начин регулисана: статусна питања; питања надлежности националних савета; питање односа националних савета са републичким, покрајинским и органима јединица локалне самоуправе; питања међународне и регионалне сарадње коју остварују национални савети; питање њиховог избора и питање финансирања делатности националних савета.

Више од две трећине Закона о националним саветима националних мањина (чл. 29 – 111.), посвећено је регулисању избора националних савета. За разлику од ранијих, оспораваних решења, Закон предвиђа могућност избора чланова националног савета непосредно или посредно, путем електорске скупштине, и могућност опредељивања националних мањина којем од два начина ће дати приоритет (Службени гласник РС, 72/09, Закон о националним саветима националних мањина, чл. 29, став 1 и 2) Непосредни избори одржаће се ако се до дана расписивања избора, на посебан бирачки списак националних мањина, упише више од 50% од укупног броја припадника националних мањина према последњем попису становништва, умањеног за 20% (ибид: став 3). Уколико национална мањина не испуни услове за непосредне изборе национални савет бира скупштина електора. Право да буде електор има свако лице, припадник националне мањине са бирачким правом, које прикупи најмање 100 потписа припадника одређене националне мањине и припадник националне мањине кога је за електора именовала организација или удружење националне мањине (ибид: чл. 101, став 1). Раније решење из Закона о заштити права и слобода националних мањина по коме је електор могао да буде и припадник националне мањине који је био биран за представника у републичком, покрајинском или локалном парламенту, није прихваћено у Закону о националним саветима националних мањина.

Закон о националним саветима националних мањина прецизно дефинише надлежности, таксативно их набрајајући у свакој области деловања националних савета.

Питање финансирања националних савета је јасно регулисано. Средства за финансирање рада националних савета обезбеђују се из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода (ибид: чл. 114) Прецизно су утврђени критеријуми за прерасподелу средстава, националним мањинама, обезбеђених буџетима за финансирање националних савета.[15]

Доношењем овог закона направљен је значајан помак у заштити права националних мањина и у уобличавању правног оквира регулисања ове материје. Створени су бољи услови за ефикасно остваривање заштите националних мањина од оних које су обезбеђивале уставне одредбе и програмске одредбе Закона о заштити права и слобода националних мањина.

ЗАКЉУЧАК

Република Србија је изразито мултиетничка држава и у њој живи велики број припадника националних мањина, те питање њихове заштите има посебан значај. Бројност и етничка разноврсност мањина које живе на територији наше земље чини нужним обезбеђивање адекватног третмана националним мањинама, у циљу очувања стабилности и успешног политичког развоја.

Како би се изградио ефикасан систем заштите националних мањина и успоставио складан однос између већинског и мањинског становништва, било је неопходно прихватити стандарде прописане документима Савета Европе, а у првом реду стандарде из Оквирне конвенције о заштити права националних мањина и имплементирати их у домаће законодавство..

У том смислу је направљен велики помак. Србија је ратификовала Оквирну конвенцију и на тај начин се обавезала да поштује стандарде усвојене у њој. Определила се за пут широког гарантовања права националних мањина и ради остваривања тог циља је 2002, као први корак, донет Закон о заштити права и слобода националних мањина. Иако је програмског карактера и не намеће јасне обавезе и не пружа ниво заштите који Савет Европе захтева, ипак има велики значај као

15 Видети: Чл. 115. *Закона о националним саветима националних мањина* , Службени гласник РС, 72/2009.

основни закон који уређује права националних мањина и као акт који дефинише културну аутономију националних мањина и основне услове за установљавање мањинских самоуправа.

Уставом из 2006. Србија је пружила широке гаранције припадницима националних мањина и у најопштијем смислу уредила њихов положај, такође у складу са прихваћеним међународним стандардима.

Недостаци у регулисању заштите националних мањина, које је имао Закон о заштити права и слобода националних мањина, у великој мери су отклоњени доношењем Закона о националним саветима националних мањина. Овај закон садржи одредбе о избору и раду националних савета, као облика остваривања права на самоуправу националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.

У циљу успостављања што боље заштите националних мањина, Србија је закључила са појединим земљама из окружења и билатералне споразуме.

Уколико се направи кратка ретроспектива стања у области заштите права националних мањина у нашој земљи, уочиће се значајан помак. Србија је од стања с краја XX века, када су права националних мањина, као последица криза и ратова, била потпуно маргинализована и брутално кршена, на добром путу успостављања уређеног и ефикасног система заштите националних мањина.

ЛИТЕРАТУРА

Башић, Горан. Црњански, Катарина. Положај националних мањина у Србији. http://www.ercbgd.org.rs/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=24&lang=sr.

Гојковић, Невена. Систем заштите мањина у Републици Србији. http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic_pred.pdf

Матић, Петар. *Међународни стандарди у остваривању права припадника националних мањина у Србији*, Политичка ревија, бр.1/2002.

Милосављевић, Богољуб; Поповић, Драгољуб. *Уставно право,* Београд, 2009.

Пајванчић, Маријана. *Коментар Устава Републике Србије,* Београд, 2009.

Радушки, Нада. *Европски модели остваривања права националних мањина; пример Финске,* Српска политичка мисао, бр. 1-2/2008.

Службени гласник Републике Србије - Београд.

Службени лист СРЈ - Београд.

Службени лист СФРЈ - Београд.

THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITY RIGHTS IN SERBIA

Abstract: Serbia is unmistakably the most multi-ethnic country in the region and a home to a large number of national minority members, which is why the question of their protection is seen as very important. The numerosity and ethnic diversity of national minorities who live on this territory require the state to give due consideration to their needs for the purpose of maintaining stability and successful political development.

Immediately after the political changes in Serbia, our country started taking all the necessary steps for joining numerous international organisations. Some of these steps have included the application of international standards for the protection of national minorities as well as the development of a more efficient minority protection system. Normative standards, practical realisation and protection of national minority rights are some of the prerequisites for Serbia's further economic and political integration into the EU.

For all the reasons stated above, the author has opted to study this topical issue and to present in this paper the ethnic structure of the poulation in Serbia, the history of minority protection in Serbia, the legal framework for regulating national minority protection, the achieved level of this protection, etc.

Key words: *national minorities/ protection/ international standards*

Мирослав Милосављевић
Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад

КОНЦЕСИЈА – ОБЛИК СТРАНОГ УЛАГАЊА У СРБИЈУ

Резиме: Глобална међународна привреда условила је потребу да се све државе тржишне привреде укључе у светско тржиште.

Србија, која има потребу да се у њену привреду улаже страни капитал, као један од услова даљег развоја и просперитета, донела је више прописа који омогућују улагање новца, роба, својинских права, патената, техничких и других знања и др.

Један од битних облика страног улагања у домаћу привреду јесте концесија. Дефинише се као правни однос између државе (концедента) и правног или физичког лица (концесионара), где концедент уступа концесионару право коришћења природног богатства или добро у општој употреби уз одговарајућу накнаду.

С обзиром на значај страних улагања у привреду Републике Србије, а посебно путем концесије, циљ рада је да се изучи овај институт у правно-теоријском и нормативном значењу, како код нас тако и у неколико држава у окружењу, те да се укаже на разлике између концесије и неких сродних правних института.

Кључне речи: *Концесија , тржишна привреда, улагање, коришћење, накнада.*

1. ПОЈАМ И ОБЛИЦИ СТРАНИХ УЛАГАЊА

Под страним улагањем се подразумева трансфер средстава или материјала из земље извознице капитала у земљу домаћина, у замену за учешће у приходима привредног друштва у које се врши улагање, као и ради контроле и управљања тим привредним друштвом.

Према сврси и природи страних улагања, деле се на:

1. **директна** страна улагања, која се најчешће користе као синоним свих страних улагања. Састоје се у стицању акција или удела у рези-

дентним привредним субјектима у којима се обезбеђује право својине, контроле и управљања;

2. **индиректна** страна улагања која представљају улагања у иностране привредне субјекте у којима улагач не стиче право управљања и контролу тог друштва, али стиче право на поделу добити друштва сразмерно уложеном капиталу.

2. ЗНАЧАЈ СТРАНИХ УЛАГАЊА

Прелазак наше привреде на тржишне услове привређивања условио је значајна страна улагања у њу.

Страна улагања утицала су и данас утичу на структуру, обим и правац међународне трговине и политички положај државе у коју се улаже. Дакле, укључење наше привреде у међународну размену у великој мери утиче на њену конкурентску способност, модернизацију пословања, повећање броја запослених и др.

На макронивоу, страна улагања утичу на трансфер стране технологије и менаџмента, који је врхунски обучен и има знање и искуство за пословање у савременим тржишним условима и оштрој конкуренцији (Станковић, Станковић, 2006: 240).

Да би се привукли страни улагачи у већем обиму, неопходно је да се створи повољан инвестициони амбијент који обухвата, пре свега, добру правну регулативу, која на адекватан начин омогућује пословне трансакције без бирократских препрека и сл. Неопходно је, такође, обезбедити правну сигурност путем заштите страних улагача и инвестиција. Ова заштита може бити на основу закона и других прописа, у ком случају се ради о јавноправној заштити, или путем приватноправних гаранција које се врше на основу уговора. Заштита се односи на могућност правичне накнаде коју треба да добије улагач у случају национализације његове својине коју је стекао по основу улагања, право на изношење из земље средстава која су остварена на основу продаје привредног друштва у које је уложио одговарајућа средства, право на изношење из земље средстава која је улагач остварио по основу дивиденде и осталих прихода. (ибид: 242)

Статистика показује да се у свету највише страних улагања врши преко спајања и преузимања привредних друштава, а мање кроз нове инвестиције, и да су страна улагања највећа у току процеса приватизације, а мања након тога. У последњој деценији прошлог века највише се улагало у Кину. Највећи страни улагачи у свету су САД, Јапан, Кина и Република Кореја.

3. КОНЦЕСИЈА

Концесија јесте право коришћења природног богатства, као и добара у општој употреби или обављања делатности од општег интереса, које надлежни државни орган уступа домаћем или страном лицу на одређено време, под условима прописаним законом, уз плаћање концесионе накнаде (Ђерђа, 2003: 24).

Законом о концесијама Републике **Србије** (Службени гласник РС, 55/2003, Закон о концесијама, члан 3), концесија се дефинише као право коришћења природног богатства или добра у општој употреби, које домаћем, односно страном лицу (концесионару), уступа надлежни државни орган (концедент), под посебно прописаним условима, уз одговарајућу накнаду. Под концесијом се подразумева и давање права концесионарима да обављају делатности од општег интереса.

Страно лице јесте: страно правно лице са седиштем у иностранству; страно физичко лице; држављанин Србије са пребивалиштем односно боравиштем у иностранству дужим од годину дана.

Концесија, у смислу Закона о концесијама Републике Србије, јесте и концесија по *Б.О.Т.* систему (build-operate-transfer – изгради-користи-предај), укључујући и све облике овог система, који се заснива на изградњи или реконструкцији и финансирању комплетног објекта, уређаја или постројења, његовом коришћењу и предаји у својину Републике Србије у уговореном року.

У **Закону** Републике **Српске** концесија се дефинише као право обављања привредних делатности коришћењем природних богатстава, добара у општој употреби и обављање делатности од општег интереса одређених законом (Службени гласник Р.Српске, 25/02, Закон о концесијама, члан 2).

Према **Закону** о концесијама Републике **Хрватске** утврђено је:

- *Концесија за господарско кориштење опћег или другог добра* јест уговором уређен правни однос чији је предмет кориштење опћег или другог добра за које је законом одређено да је добро од интереса за Републику Хрватску
- *Концесија за јавне радове* јест уговором уређен правни однос чији је предмет извођење радова или пројектирање и извођење радова, а који се односе на једну или више дјелатности или одређених законом којим се уређује поједина концесија или наведених у пропису којим се уређује јавна набава, ако се накнада за јавне радове састоји или само од права на господарско кориштење радова или од тог права заједно с плаћањем.

- *Концесија за јавне услуге* јест уговором уређен правни однос чији је предмет пружање једне или више услуга у општем интересу или одређених законом којим се уређује поједина концесија или наведених у пропису којим се уређује јавна набава, ако се накнада за пружене услуге састоји или само од права на господарско коришћење услуга или од тог права заједно с плаћањем (Narodne novine RH, 125/08, Zakon o koncesijama, član 1).

Концесија, у смислу **Закона** о концесијама **Федерације Босне и Херцеговине**-Тузланског кантона, јесте право коришћења природног богатства или добра или права на обављење одређених дјелатности на подручју Тузланског кантона, које домаћем или страном правном или физичком лицу, уступа надлежни кантонални орган, под условима утврђеним Законом и другим прописима, уз одговарајућу накнаду (Službene novine TK, 2007, Zakon o koncesijama, član 1).

Из наведених законских одређења концесија представља правни однос између државе, као концедента и домаћег или страног лица, као концесионара у коме држава том лицу уступа право коришћења природног богатства, добра у општој употреби, за која је законом одређено да су у својини државе, односно одређеног другог титулара својине, или право обављања одређене делатности од општег интереса на одређено време уз одређену накнаду.

Из претходног видимо да постоји велика сагласност и једнобразност по питању одређења и дефинисања концесије

Два кључна појма у вези са концесијом су:

- концедент који представља надлежно министарство или орган власти у држави, којег одреди Влада, односно другог надлежног за доделу концесије;
- концесионар: правно лице основано у складу са важећим законским прописима, у власништву домаћег или страног лица коме се додељује концесија и које извршава уговор о концесији у складу са законом.

3.1. ПРЕДМЕТ КОНЦЕСИЈЕ

Предмет концесије је прописан Законом о концесијама. Концесија се не може дати страном лицу за оне области и на оним подручјима на којима, према закону који регулише страна улагања, страно лице не може бити оснивач привредног друштва (област производње и промета оружја као ни подручје које је у складу са законом одређено као забрањена зона) (Вилус, 2008: 156).

Предмет концесије **у Републици Србији** може бити:

- истраживање и експлоатација свих врста минералних сировина;

- изградња, обнављање, одржавање и коришћење водопривредних објеката, као што су бране и акумулациона језера, системи за снабдевање водом и њену дистрибуцију, системи за наводњавање и одводњавање и системи за санитацију;
- изградња, одржавање и коришћење путева или реконструкција, развој, одржавање и коришћење путева;
- изградња, одржавање и коришћење јавне железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја или реконструкција, модернизација, одржавање или коришћење јавне железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја;
- изградња, одржавање и коришћење објеката ваздушног саобраћаја, опреме и аеродрома или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;
- изградња, одржавање и коришћење објеката речног саобраћаја и лука или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;
- изградња, одржавање и коришћење телекомуникационих објеката или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;
- изградња, одржавање и коришћење нафтовода, гасовода, објеката за складиштење транспорт и дистрибуцију гаса или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;
- изградња, одржавање и коришћење комуналних објеката ради обављања комуналних делатности;
- изградња, одржавање и коришћење енергетских и других објеката ради производње, чувања, преноса и дистрибуције електричне и топлотне енергије или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;
- уређивање, обнављање и коришћење обала река и језера;
- изградња, одржавање и коришћење здравствених установа или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење и пружање здравствених услуга;
- изградња спортско рекреационих објеката, спортских терена и простора за спорт и рекреацију, укључујући објекте за рекреацију, спортске и културне активности;
- коришћење термалних извора у здравствене и производне сврхе;
- изградња објеката, реконструкција, модернизација и коришћење постојећих објеката у бањама, подручјима са природно-леко-

витим својствима и другим природним вредностима ради њиховог коришћења;
- изградња, одржавање и коришћење објеката туристичке инфраструктуре или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење.

Предмет концесије може бити и обављање других делатности које су законом одређене као делатности од општег интереса.

Концесија се не може дати страном лицу за оне области и на оним подручјима на којима, према закону који регулише страна улагања, страно лице не може бити оснивач привредног друштва (Службени гласник РС, 55/03, Закон о концесијама, члан 5).

Према Закону **Републике Српске**, предмет концесије може бити

1) изградња и/или коришћење путева и припадајућих инфраструктурних објеката, железничких пруга и аеродрома,
2) коришћење водотока и других вода;
3) изградња енергетских објеката;
4) изградња и/или коришћење хидроакумулација, изузев преноса електричне енергије;
5) истраживање и/или коришћење енергетских и других минералних сировина;
6) истраживање и/или коришћење сирове нафте и земног гаса;
7) коришћење грађевинских земљишта;
8) коришћење шума и шумског земљишта;
9) ловство и риболов;
10) изградња, коришћење и управљање цевоводним транспортом нафте и гаса и складиштење у цевоводним терминалима;
11) игре на срећу;
12) поштанске и телекомуникацијске услуге, изузев неких заједничких и међународних комуникација;
13) путнички и теретни железнички саобраћај;
14) јавни линијски превоз лица;
15) коришћење лековитих, термалних и минералних вода;
16) истраживање и/или коришћење неметалних минералних сировина, укључујући све секундарне минералне сировине утврђене посебним законом;
17) хидромелиорациони системи и системи за вађење материјала из водотока и водних површина;
18) уређивање и/или коришћење корита, обала река и језера;
19) коришћење пољопривредног земљишта;
20) простори и објекти природног и грађевинског наслеђа;

21) друга добра која су утврђена у Документу о политици доделе концесија

(Службени гласник Републике Српске, 25/02, Закон о концесијама, члан 4).

У Закону **Републике Хрватске** предмет концесије може бити у различитим подручјима и за различите дјелатности, а нарочито:

1. за експлоатацију минералних сировина,
2. за кориштење вода и јавног водног добра,
3. за право лова у државним ловиштима и узгајалиштима дивљачи,
4. на поморском добру,
5. на пољопривредном земљишту,
6. за поједине дјелатности унутар заштићених подручја природе, те за кориштење других заштићених природних вриједности и спелеолошких објеката,
7. за игре на срећу,
8. у подручју енергетике,
9. за обављање линијског и обалног поморског и ријечног превоза,
10. за луке,
11. за јавне цесте,
12. за јавни превоз,
13. за зрачне луке,
14. у подручју спорта,
15. на културним добрима,
16. за комуналне дјелатности,
17. у подручју жељезница,
18. за господарско кориштење жичаре,
19. за дјелатности господарења отпадом те
20. у подручју туризма.

Концесија се не може дати на шумама и шумском земљишту у власништву Републике Хрватске и на другим добрима утврђеним посебним прописима. Услови, поступак, начин и друга питања од значаја за давање концесија за поједино подручје или дјелатност уређују се посебним законом. (Narodne novine RH, 125/08, Zakon o koncesijama, član 4)

Предмет концесије према одредбама Закона о концесији **Тузланског кантона** може бити:

- Истраживање или експлоатација минералних сировина те припадајућих рударско-геолошких дјелатности;

- Изградња и коришћење: цеста и припадајућих инфраструктурних објеката, жељезничких пруга; хидроенергетских и термоенергетских објеката; аеродрома;
- Изградња, коришћење и управљање цјеводним транспортима соли, водене паре, нафте и гаса и складиштење у терминалима;
- Уступање додијељених права на коришћење електронских фреквенција за радио, ТВ, телефон или у друге сврхе;
- Коришћење водотока, језера, акумулација, минералних и термалних вода;
- Одлагање чврстог отпада;
- Хидромелиорациони системи за наводњавање и за вађење материјала из водотока;
- Коришћење пољопривредног и другог земљишта;
- Коришћење шума и шумског земљишта;
- Ловство и риболов;
- Простори за спорт и рекреацију;
- Хотели, одмаралишта и остале туристичке дјелатности ;
- Хисторијска наслијеђа ;
- Здравствене услуге и
- Друге дјелатности и услуге у складу са законом (Službene novine TK, 2007, Zakon o koncesijama, član 2.)

3.2. ПОСТУПАК И НАЧИН ДАВАЊА КОНЦЕСИЈЕ

Поступак давања концесије има више фаза које се огледају у следећем:

- предлагању да се покрене поступак за давање концесије;
- доношењу концесионог акта;
- одређивању концесионара;
- закључивању уговора о концесији (Вилус, 2008: 157).

3.2.1. ПРЕДЛОГ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА РАДИ ДАВАЊА КОНЦЕСИЈЕ

Предлог за давање концесије Влади Републике Србије подноси министарство надлежно за одговарајућу област, надлежни орган аутономне покрајине када се предмет концесије налази на територији аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предмет концесије. Заинтересовано лице може, преко наведених овлашћених предлагача, да поднесе иницијативу за давање концесије.

Предлог за давање концесије садржи: предмет концесије, процену оправданости и висине улагања, рок трајања концесије, услове за

реализацију концесије, предлог о висини накнаде и намену коришћења предмета концесије. Уколико иницијативу подноси заинтересовано лице, предлог садржи и податке о том лицу, као што су назив фирме (пословног имена) и доказ о упису у Регистар привредних субјеката.

Након добијања предлога за давање концесије, Влада је дужна да размотри, заузме одговарајући став и о њему обавести предлагача, најкасније, у року од четири месеца од дана пријема предлога.

Уколико се ради о томе да је предмет концесије изградња и коришћење објеката који су од стратешког интереса за Републику Србију, тада је Влада дужна да затражи од Народне скупштине Републике Србије мишљење и став по овом питању.

Пошто је Влада, односно када је то потребно Народна скупштина, зазузела став о потреби и намери да се да концесија, надлежно министарство је дужно да сачини предлог за доношење акта о концесији. Предлог акта се саставља на основу економских, социјалних, финансијских и других показатеља и доставља најкасније у року од шест месеци Влади Републике, односно обавештава Народну скупштину Републике.

Предлог за доношење акта о концесији за истраживање и експлоатацију свих врста минералних сировина на територији аутономне покрајине припрема надлежни орган аутономне покрајине, док предлог за доношење акта о концесији за изградњу, одржавање и коришћење објеката намењених за обављање комуналних делатности, припрема надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Предлог за доношење акта о концесији садржи:

- предмет концесије;
- разлоге за давање концесије;
- податке о утицају концесионе делатности на животну средину, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система;
- минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које кандидат мора имати да би му се омогућило учествовање у поступку избора концесионара и преговарања;
- рок трајања концесије, укључујући и образложење предложеног рока;
- податке о потребним новчаним и другим средствима и динамици њиховог улагања; начин плаћања, давања гаранција или других средстава обезбеђења за извршавање концесионих обавеза; права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања корисника у вези са за подношењем

приговора; питања услова и начина вршења надзора; цене и опште услове за коришћење добара и обављање делатности;
- оцену о потребном броју радних места и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елеменат концесионог акта.

3.2.2. ДОНОШЕЊЕ КОНЦЕСИОНОГ АКТА

По добијању предлога од надлежног министарства, Влада доноси концесиони акт, који се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије".

Садржина концесионог акта утврђена је Законом (Службени гласник РС, 55/03, Закон о концесијама, члан 10) и то су: предмет концесије и одређивање подручја на коме ће се вршити концесиона делатност; рок трајања концесије; основни елементи јавног тендера, информације и упутства у погледу тендерске документације; услови које мора да испуњава концесионар; критеријуми на основу којих се бира најповољнија понуда; услови и начин обављања концесионе делатности; услови у погледу заштите животне средине, безбедности и заштите здравља на раду запослених код концесионара; врста и висина гаранције или других средстава обезбеђења за извршавање концесије; начин одређивања концесионе накнаде; други елементи од значаја за уређивање међусобних права и обавеза концесионара и концедента.

3.2.3. ЈАВНИ ТЕНДЕР И ПОСТУПАК ПО ИСТОМ

Концесија се даје на основу претходно спроведеног поступка јавног тендера. Изузетно, поступак јавног тендера се може искључити кад би његовим спровођењем биле угрожене национална одбрана и безбедност.

Да би се спровео јавни тендер потребно је објавити оглас у „Службеном гласнику Републике Србије" и најмање у једном домаћем дневном листу, а када је предмет концесије изградња, одржавање и коришћење објеката који имају стратешки значај за Републику или међународни значај, објављује се и у једном међународном листу. Уколико се предмет концесије налази на територији аутономне покрајине, оглас о јавном тендеру може се објавити у службеном гласилу аутономне покрајине.

Понуде на јавни тендер се подносе на основу огласа о јавном тендеру надлежном министарству.

Јавни тендер спроводи тендерска комисија, коју образује министар надлежан за одговарајућу област. У комисију се именују лица из реда угледних стручњака из области које су од значаја за предмет концесије.

Једног члана комисије именује Народна скупштина Републике Србије, а ако је предлог за давање концесије поднео надлежни орган аутономне покрајине, тај орган именује и једног члана комисије. Уколико је предмет концесије изградња, одржавање и коришћење комуналних објеката ради обављања комуналних делатности, скупштина јединице локалне самоуправе на чијем се подручју обавља концесиона делатност именује једног члана комисије.

Комисија на основу елемената из концесионог акта и јавног тендера формира ранг– листу понуђача. На основу спроведеног јавног тендера, комисија доставља предлог о избору најповољнијег понуђача.

3.2.4. ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКЕ О ОДРЕЂИВАЊУ КОНЦЕСИОНАРА

Пошто добије извештај комисије о спроведеном поступку јавног тендера и предлог најповољнијег понуђача, Влада Републике Србије доноси одлуку о одређивању концесионара. Ако се предмет концесије налази на територији аутономне покрајине, Влада доноси одлуку по прибављеном мишљењу надлежног органа аутономне покрајине.

Одлука о одређивању концесионара објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије".

По спроведеном поступку за давање концесије и доношењу одлуке о одређивању концесионара надлежно министарство свим учесницима на јавном тендеру доставља, у писменој форми, образложено обавештење о резултатима јавног тендера.

Учесник на јавном тендеру има право приговора на законитост спроведеног поступка који се подноси Влади, о чему ће она одлучити у року од 15 дана од дана пријема приговора.

3.2.5. ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О КОНЦЕСИЈИ

Уговор о концесији закључује се у складу са условима утврђеним концесионим актом.

Влада именује преговарачку комисију која ће са концесионаром, који је одређен на основу јавног тендера, утврђивати садржину уговора у складу са условима утврђеним концесионим актом и законом и која ће у име концедента са концесионаром утврдити текст нацрта уговора о концесији.

Уговор о концесији закључује се у писаној форми између: Концесионара које представља надлежно министарство или орган власти у држави, којег одреди Влада као надлежног за доделу концесије и концесионара који је правно лице основано у складу са законским пописима коме се додјељује концесија и које извршава уговор о концесији у складу са законом. Када је предмет концесије изградња комуналних објеката ради обављања комуналне делатности, уговор

закључују концесионар и надлежни орган јединице локалне самоуправе у име и за рачун јединице локалне самоуправе, уз претходну писмену сагласност Владе

Уговор о концесији садржи одредбе о: предмету концесије; року трајања концесије и условима под којим се тај рок може продужити; условима обављања концесионе делатности; стандардима производа и услуга, трансферу технологије; критеријумима за одређивање цена производа и услуга за крајње кориснике; концесионој накнади (висина); правима и обавезама у погледу предузимања мера обезбеђивања опште сигурности, заштите здравља и заштите животне средине као и одговорности за накнаду штете проузроковане угрожавањем опште сигурности и заштите животне средине; праву на пренос концесије; времену и начину предаје непокретности, објекта, уређаја или постројења и стању у коме се они морају предати; условима измена или раскида уговора и њиховим последицама, промењеним околностима и вишој сили; начину решавања спорова и примени меродавног права; друге одредбе о којима се споразумно договоре уговорне стране, као начин међусобног обавештавања о извршењу уговора, начину вршења контроле тог извршења и остваривања права и обавеза уговорних страна (Станковић, Станковић, 2003: 249).

4. КОНЦЕСИОНА НАКНАДА

За добијену концесију плаћа се накнада у складу са концесионим актом и уговором о концесији.

Концесиона накнада одређује се у зависности од врсте, квалитета, категорије, количине, намене и тржишне цене природног богатства или добра у општој употреби, односно у зависности од врсте делатности, тржишних услова пословања, дужине трајања концесије, процењеног ризика и очекиване добити.

Средства која се остваре од концесионе накнаде представљају приход Републике и део у висини од 30% издваја се за финансирање развоја и инфраструктуре аутономне покрајине на чијој се територији обавља концесиона делатност, а ако се концесиона делатност обавља на територији локалне самоуправе тада се 50% издваја за финансирање развоја и инфраструктуре јединица те локалне самоуправе.

Средства која су остварена од концесионе накнаде за обављање комуналне делатности представљају приход јединице локалне самоуправе.

5. ОСТВАРИВАЊЕ КОНЦЕСИЈЕ

Концесионар има право и овавезу да гради, одржава и користи објекте и обавља концесиону делатност и користи добра од општег интереса у складу са прописима.

На предмету концесије концесионар стиче право коришћења и управљања на начин и под условима који су предвиђени концесионим актом и уговором о концесији.

Концесионар може добијену концесију пренети другом лицу, уз сагласност концедента, у складу са уговором о концесији. Пренос концесије врши се посебним уговором на који сагласност даје концедент, у противном је уговор ништаван.

Уколико дође до увећања вредности објеката, уређаја и постројења у државној својини који су у функцији коришћења предмета концесије или којима се доприноси његовој наменској употреби, настале при вршењу концесионе делатности, својина је Републике Србије а уговором о концесији се може ово питање и другачије уредити.

6. ЗАШТИТА ПРАВА КОНЦЕСИОНАРА

Концесионару се гарантују права утврђена законом, уговором о концесији и уговором о финансирању пројекта, а страним лицима гарантују се и права утврђена међународним уговорима о подстицању и заштити страних инвестиција које је закључила Република Србија.

Пореске и царинске олакшице и ослобођења, концесионар остварује у складу са прописима који регулишу питања пореза и царина, и промене ових прописа неће се се примењивати на концесионара уколико су за њега неповољније у односу на олакшице, односно ослобођења која су важила на дан закључења уговора о концесији.

Концесионар који је вршио истраживања минералних сировина, има право првенства за добијање концесије за експлоатацију тих сировина, под условима утврђеним законом и уговором о концесији за истраживање.

Спорове који настану у остваривању концесионих права и обавеза, чији је предмет непокретност, решава надлежни суд у Републици Србији, док за решавање спорова који настану приликом извршавања других међусобних права и обавеза, може се уговорити надлежност домаће арбитраже, а ако је концесионар страно лице и надлежност међународне арбитраже.

7. КОНЦЕСИОНО ПРИВРЕДНО ДРУШТВО

Ради обављања концесионе делатности концесионар је у обавези да оснује привредно друштво у року од 60 дана од дана закључења уговора о концесији чије је седиште у Републици Србији. Концесионар нема обавезу оснивања новог привредног друштва ако већ има регистровано привредно друштво за обављање исте делатности.

Концесионо привредно друштво се оснива, послује и организује као привредно друштво капитала, тј. као друштво са ограниченом одговорношћу или као акционарско друштво (Вилус, 2008: 157).

На концесионо привредно друштво преносе се сва права и обавезе концесионара из уговора о концесији.

Промена седишта и статусне промене концесионог привредног друштва врше се уз претходну писмену сагласност концедента.

Концесионо привредно друштво престаје истеком рока на који је основано, ако уговором о концесији није другугачије предвиђено, као и у другим случајевима прописаним законом или уговором о концесији. У случају престанка концесионог привредног друштва објекти, уређаји, постројења и друга средства из оквира предмета концесије предају се концеденту

8. ПРЕКИД И ПРЕСТАНАК КОНЦЕСИОНОГ ОДНОСА

У Закону и пословној пракси разликује се прекид концесионог односа од престанка концесионог осноса.

Концесиони однос се **прекида:**

- ако се вршењем концесионе делатности угрожава животна средина и здравље или законом заштићена подручја и објекти, што се у време давања концесије није могло предвидети;
- у случају објаве ратног стања;
- у случају немогућности обављања делатности због знатнијег оштећења објекта концесије које није скривио или које није последица грубе непажње концесионара или концесионог предузећа;
- у другим случајевима предвиђеним уговором о концесији. Концесиони однос се наставља када престану разлози због којих је исти прекинут.

Концесиони однос **престаје:**

- престанком уговора о концесији;
- откупом концесије;
- одузимањем концесије;

- стечајем или ликвидацијом концесионог привредног друштва;
- ако је правноснажном пресудом утврђено да је у поступку давања концесије или у току преговора извршено кривично дело, које је довело или је могло довести до давања концесије одређеном концесионару;
- из других разлога утврђених уговором о концесији.

Концесиони однос може престати откупом концесије под условима који су предвиђени уговором о концесији, а изузетно, ако то налаже општи интерес, откуп концесије може се извршити под условима и на начин утврђен прописима о експропријацији и тада концесионар има право на пуну накнаду у складу са тржишном вредношћу.

Концесиони однос може да престане одузимањем концесије актом који доноси концедент, у случају да концесионар не обавља концесиону делатност дуже од годину дана, не извршава уговором преузете обавезе, из разлога јавне безбедности, као и у случају да се обављањем концесионе делатности угрожава животна средина и здравље људи, а мере предвиђене посебним прописима нису довољне да се то спречи.

Након престанка концесионог односа, објекти који су изграђени ради обављања концесионе делатности као и уређаји, постројења и друга средства која су у функцији обављања концесионе делатности постају својина Републике Србије и концесионар предаје објекте, уређаје и постројења, као и све друге објекте који су предмет концесије а који су у својини Републике Србије, у стању које обезбеђује њихово несметано коришћење и функционисање

9. КОНЦЕСИЈА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Изучавањем упоредноправних прописа са којима је регулисана концесија, а нарочито држава које су настале од бивших република СФРЈ, уочавамо идентична решења са оним решењима која су садржана и у нашем Закону о концесијама.

Концесија се дефинише као правни однос између државе, као концедента и домаћег или страног лица, као концесионара у коме држава том лицу уступа право коришћења природног богатства, добра у општој употреби за која је законом одређено да су у својини драве, односно одређеног другог титулара својине или обављање одређене делатности од општег интереса на одређено време уз одређену накнаду.

Постоји истоветност утврђивања предмета концесије, као и поступак за доделу концесије, закључење уговора о концесији и његових битних елемената и престанак уговора о концесији.

ЗАКЉУЧАК

У условима савремене тржишне привреде, страна улагања у Републику Србију су добродошла и веома значајна за развој и просперитет целокупног друштва. Једно од најзначајнијих улагања је путем концесије.

Концесија се дефинише као право коришћења природног богатства, као и добара у општој употреби или право обављања делатности од општег интереса, које надлежни државни орган уступа домаћем или страном лицу на одређено време, под условима прописаним законом, уз плаћање концесионе накнаде.

Будући да се ради, најчешће, о улагању страног лица и коришћењу природних богатстава и добара у општој употреби, свака држава, па и наша, ову област уређује посебним законом. У закону се јасно утврђују предмет концесије, поступак и начин давања концесије, концесиона накнада, престанак концесионог односа и др.

Посебно је значајно питање заштите концесионара који има интерес да се у току трајања концесионог односа не погоршавају услови пословања у односу на услове који су постојали у време закључења уговора о концесији. Из тих разлога у нашем Закону о концесијама и у другим прописима (пореским, царинским), као и у упоредном праву, овом питању се посвећује значајна пажња и промене тих прописа се не примењују на концесионара уколико су за њега неповољније у односу на олакшице, односно ослобођења која су важила на дан закључења уговора о концесији.

У наредном периоду код нас треба очекивати повећан број одобрених концесија. Међутим, концедент (Држава, покрајина, локална самоуправа) мора бити критичан у одабиру природних богатстава која се дају на коришћење путем концесија, како се не би угрозила животна средина и здравље становништва или законом заштићена подручја и објекти.

У току трајања концесије, концедент мора да спроводи перманентну контролу по питању да ли концесионар концесиону делатност обавља у складу са условима из уговора, како би се заштитили општи друштвени интереси.

У циљу стварања повољнијег амбијента за страна улагања код нас, треба предузети активности на доградњи наших прописа који регулишу ову област, а нарочито сегмента који се односи на правну сигурност улагача. С друге стране, ради заштите наших природних богатстава и добара од општег друштвеног интереса, у изградњи

нашег правног и привредног система треба користити механизме заштите које предвиђају земље са великим искуством у овој области.

ЛИТЕРАТУРА

Вилус Јелена и остали, *Међународно привредно право,* Нови Сад: Центар за издавачку делатност Правног факултета, 2008.

Група аутора: *Правна енциклопедија-књига 1,* Београд: Савремена администрација, 1985.

Ђерђа Дарио: *Појам и обиљежја Концесија,* Зборник Правног факултета у Ријеци, бр. 1. Ријека, 2003.

Народне новине Републике Хрватске -Загреб

Службени гласник Републике Србије - Београд

Службени гласник Републике Српске - Бањалука

Службене новине Тузланског кантона - Тузла

Станковић Миодраг и Станковић Сања: *Међународно пословно право,* Београд: Астра, 2006.

CONCESSION – A FORM OF FOREIGN INVESTMENT IN SERBIA

Abstract: Global economy requires all the market-economy countries to become part of the global market.

Since Serbia requires foreign investment as a precondition for further development and prosperity, it has introduced a set of regulations governing the investment of money, goods, property rights, patents, technical expertise, etc.

One of the most important forms of foreign investment in Serbian economy is concession. It is defined as a legal relationship between a state (concessor) and a corporation or person (concessionaire), whereby the concessor awards the concessionaire the exclusive right to use their natural resources or public goods in exchange for such consideration as the concessor determines appropriate.

In view of the significance of foreign investment in Serbian economy, especially by way of concession, this paper aims to study the concept of concession from the standpoint of legal theory and norm, in Serbia as well as in several neighbouring countries, and also to point to the differences between concession and other related legal institutes.

Key words: *concession/ market economy / investment / use / consideration*

Andrea Fejős[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

REFORMA POTROŠAČKOG ZAKONODAVSTVA U SRBIJI

Rezime: Nakon dvogodišnjeg rada na nacrtu novog Zakona o zaštiti potrošača (ZZP), Vlada Republike Srbije je 23. septembra 2010. usvojila nacrt. Predlog ZZP trenutno je na razmatranju i usvajanju od strane Narodne skupštine. Predlog ZZP je detaljan i sveobuhvatan. Sadrži imperative norme potrošačkog prava, javnopravnog i privatnopravnog karaktera. Uvodi u srpsko pravo potrošačku terminologiju, osnovne pojmove i institute evropskog potrošačkog prava. Kao *lex specialis* predviđa niz odstupanja od opšteg pravila ugovornog prava. Glavni nedostatak predloga ZZP je izostavljanje potrošačkog kredita i faktičko neregulisanje vansudskog rešavanja sporova potrošača. Cilj rada je da ukaže na osnovne novine i najbitnije odredbe predloga ZZP primenom komparativne i normativne metode.

Usvajanje predloga ZZP je nesumnjivo korak ka članstvu u Evropsku uniju. Time Srbija ispunjava obavezu usklađivanja pravnog sistema sa potrošačkim *acquisom* koju je preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Predlog ZZP transponuje ključne direktive evropskog potrošačkog prava.

Nov ZZP će se primenjivati od 1. januara 2011, i zameniće ZZP iz 2005. i Zakon o odgovornosti proizvođača stvari sa nedostatkom iz 2005. U sledećoj fazi razvoja zaštite potrošača u Srbiji treba preduzeti mere da odredbe ZZP u praksi zažive. Posebnu pažnju zaslužuje izvršenje prava potrošača i obrazovanje potrošača.

Ključne reči: *evropsko potrošačko pravo, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o obligacionim odnosima, potrošački ugovori, vanugovorna odgovornost, vansudsko rešavanje sporova potrošača*

1 Kontakt: andrea13f@gmail.com

I. Uvod

Potrošačka politika je deo strateškog cilja Evropske unije (u daljem tesktu: EU) ka poboljšanju kvaliteta života njenih građana. Budući da jedinstveno tržište i jedinstvena valuta otvaraju granice trgovini, kako raste upotreba Interneta i elektronske trgovine i širi se sektor usluga, važno je da svi građani EU, svi potrošači, uživaju isti nivou zaštite. S druge strane, adekvatna zaštita potrošača povratno deluje na tržište. Ako dobro funkcioniše, ona stimuliše poverenje potrošača u prekogranične transakcije, ima pozitivan učinak na tržišno takmičenje i cene proizvoda i usluga. Zato je odgovarajuća zaštita potrošača neophodan uslov pridruživanju Srbije EU.

Postojeća zaštita potrošača u Srbiji se može sagledati kroz *Zakon o zaštiti potrošača* iz 2005. (u daljem tekstu: ZZP), višegodišnju primenu drugih propisa, rezultate delovanja nadležnih organa i organizacija vladinog i nevladinog sektora. Prema ZZP nosilac sistema zaštite potrošača je *Ministarstvo trgovine i usluga* (u daljem tekstu: MTU). MTU je zaduženo za stvaranje sistema zaštite potrošača i predlaganje propisa. U okviru MTU su posebne organizacione jedinice – *Odsek za zaštitu potrošača* i *Savet ministra za zaštitu potrošača* kao savetodavno telo ministru odnosno MTU. U sastavu MTU je i *Sektor tržišne inspekcije*. Delovanje MTU je određeno politikom zaštite potrošača, koja je definisana *Nacionalnim programom zaštite potrošača za period od 2007. do 2012.* i *Strategijom razvoja trgovine* iz 2009.

Postojeća zaštita potrošača u Srbiji je slaba. ZZP mnoga pitanja reguliše površno, npr. tipske ugovore, rešavanje sporova potrošača i potrošački kredit. Usled površnosti, nadležni organi uprave sa velikim teškoćama sprovode njegove odredbe, a sudske prakse skoro da i nema. Zakon o obligacionim odnosima iz 1978. (u daljem tekstu: ZOO), glavni je instrument regulisanja ugovornih odnosa u srpskom pravu, ne definiše potrošača, niti sadrži posebne odredbe o potrošačkim ugovorima.

Potreba za reformom potrošačkog zakonodavstva se prepoznala još 2007, kada je MTU izradilo *Nacrt predloga Zakona o izmenama i dopunama ZZP*, koji se planirao za „prelaznu fazu" do donošenja potpuno novog ZZP. Međutim, MTU je ipak donelo odluku da se direktno pristupi izradi novog ZZP bez usvajanja izmena i dopuna ZZP. MTU je na konferenciji 1. septembra 2009. predstavilo prvi nacrt novog ZZP, nakon čega su sledile javne konsultacije širom Srbije. Usled interdisciplinarnog karaktera ZZP, usledile su i brojne konsultacije sa drugim resornim ministarstvima i sa Narodnom bankom Srbije (u daljem tekstu: NBS).[2]

2 Autor je bila uključena u izradu nacrta Izmena i dopuna ZZP, kao i izradu dela PZZP o vansudskom rešavanju sporova preko Udruženja za zaštitu potrošača Vojvodine.

Paralelno sa radom MTU-a, na nacrtu je radio i stručni tim u okviru Projekta zaštite potrošača (u daljem tekstu: ZAP). ZAP je bio prvi projekat finansiran od strane EU usmeren ka zaštiti potrošača u Srbiji. Cilj ZAP-a je bio da pruži pomoć MTU prilikom izrade nacrta, da uz pomoć evropskih i domaćih eksperata pravilno i potpuno preuzmu u nacrt sve ključne direktive EU i praksu Evropskog suda pravde (sada Evropskog suda). Rad na nacrtima je trajao pune dve godine. ZAP je 17. septembra 2010. na Konferenciji o pravima potrošača u Beogradu predstavio svoj konačan nacrt ZZP. Nacrt ZAP-a je prihvatilo i MTU i uz izmene uputilo Vladi na usvajanje. Ipak, pored stilskih postoje i ključne razlike u dva nacrta, najviše u oblasti potrošačkih kredita i vansudskog rešavanja sporova potrošača. Vlada RS je 23. septembra 2010. usvojila nacrt MTU. Predlog ZZP (u daljem tekstu: PZZP) trenutno je na razmatranju i usvajanju od strane Narodne skupštine Republike Srbije. Ova verzija nacrta ZZP se koristila za pisanje rada. Ako bude usvojen, nov ZZP će se primenjivati od 1. januara 2011. (čl. 155), i zameniće ZZP iz 2005. i Zakon o odgovornosti proizvođača stvari sa nedostatkom iz 2005.

Cilj rada je da ukaže na glavne novine i najbitnije odredbe PZZP. Međutim, usled ograničenog obima rada s jedne strane, i sveobuhvatnosti PZZP s druge, rad ne ulazi u detalje, već predstavlja dobar osnov za dalje, detaljno proučavanje pojedinih zakonskih rešenja. Rad je nastao primenom komparativne metode. Komparacija se temelji na ZOO i drugim zakonima, a ne na ZZP, koji se u praksi nije primenjivao. Koristila se i normativna metoda za analizu zakonskih odredaba PZZP.

I.1. Pravni osnov PZZP

Pravni osnov PZZP je u čl. 90 *Ustava Republike Srbije* i *Zakonu o potvrđivanju sporazuma o Stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane.* Ustav eksplicitno propisuje da RS štiti potrošače, i da su posebno zabranjene radnje usmerene protiv zdravlja, bezbednosti i privatnosti potrošača, kao i sve nečasne radnje na tržištu. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (u daljem tekstu: SSP) je međunarodni ugovor između RS i EU, koji je ratifikovan i postao sastavni deo pravnog sistem Srbije Zakonom a ratifikaciji SSP. Članom 78 SSP područje zaštite potrošača određeno je kao jedno od prioritetnih područja u postupku harmonizacije, koji pored generalne odredbe, koja naglašava obavezu ugovornih strana na saradnju, predviđa i set posebnih mera, ili oblasti u kojima je posebno bitna delotvorna zaštita potrošača. Prema članu 78 SSP, radi delotvorne zaštita potrošača potrebno je obezbediti usklađenost zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa zaštitom koja je na snazi u EU, odnosno sa acquisom communautaire (u daljem tekstu: acquis), sa evropskim potrošačkim pravom [Popović, Feješ, 2008].

I.2. Usklađenost PZZP sa acquisom

Acquis označava pravne tekovine EU, gde osim direktiva pripadaju i uredbe, preporuke, odluke, kao i odluke Suda pravde. Evropsko potrošačko pravo je pretežno ekonomsko pravo [Micklitz, Reich, Rott, 2008: 45]. Evropski pravni okvir zaštite potrošača podrazumeva nekoliko konstitutivnih obeležja: (1) potrošač je uvek fizičko lice; (2) pravila potrošačkog prava su imperativna i ne mogu se isključiti ugovorom; (3) evropsko potrošačko pravo se pretežno sastoji od direktiva, kao osnovnog instrumenta harmonizacije. Direktive počivaju na minimalnim standardima zaštite potrošača što znači da nacionalne države mogu propisati stroža pravila. Izuzetak su: Direktiva 2002/65/ EZ, Direktiva 2005/29/EZ, Direktiva 2008/48/EZ, Direktiva 2008/122/ EZ. To su direktive potpune ili totalne harmonizacije, odnosno sadrže imperativne odredbe od kojih se prilikom implementacije ne sme odstupati. Ipak, legislativna diskrecija nacionalnih država dolazi do izražaja na tim poljima koja su ostala delimično ili potpuno neregulisana direktivom; (4) pravila potrošačkog prava su uvek *lex specialis*; (5) Jedino je Sud pravde nadležan da tumači pravila [Micklitz. 2010].

Acquis se može transponovati u pravni sistem Srbije na dva načina. (1) Izmenama i dopunama ZOO i drugih zakona koji regulišu zaštitu potrošača. Međutim, parcijalna harmonizacija podrazumeva izmenu velikog broja propisa. Ilustracije radi, u Mađarskoj je ovakav način transponovanja potrošačkog acquisa trajao više od 10 godina i obuhvatio 50 propisa [Fazekas, Soós. 2004]. S druge strane, u Prednacrtu druge knjige *Građanskog zakonika RS*, pod naslovom *Obligacioni odnosi*, *Komisija za izradu Građanskog zakonika*, ne daje definiciju potrošača, znači nema nameru da budući osnovni legislativni akt za obligacione odnose proširi i na potrošačko pravo. (2) Drugi vid tehnike transponovanja evropskog potrošačkog prava je donošenje jednog zasebnog zakona koji isključivo reguliše materiju potrošačkog prava i to na sveobuhvatan način. To je specijalan zakon u odnosu na druge, opštije zakone. MTU se opredelilo za drugu opciju. Tehnika kodeksa ili jedinstvenog potrošačkog zakona je primenjivana u francuskom i italijanskom pravu. Francuski *Code de la consommation* i italijanski *Codice del consumo* predstavljaju *lex specialis* u odnosu na građanski zakonik. Oni sadrže i privatnopravne i javnopravne aspekte zaštite potrošača [Obrazloženje PZZP].

PZZP je jedan sveobuhvatan i interdisciplinaran zakon, čije su odredbe raspoređene u 155 članova i XVI poglavlja. PZZP uređuje sva fundamentalna privatnopravna i javnopravna pitanja od značaja za zaštitu potrošača na jedinstven način. Jedinstveni zakonski tekst treba da olakša primenu zakona.

II. Osnovna obeležja PZZP

U prvom poglavlju sadržane su odredbe o predmetu, ciljevima i osnovnim pojmovima PZZP. Tu se nalazi katalog osnovnih prava potrošača, koji se bazira na *Smernici UN za zaštitu potrošača* iz 2003. i različitim EU programima o politici zaštite potrošača. Bitno je da su ove odredbe načelne prirode, tj. ne proizvode neposredno pravno dejstvo, ali su značajne za tumačenje ostalih odredaba zakona [Obrazloženje PZZP-ZAP].

Sve odredbe su imperativnog karaktera. Njih se potrošač ne može odreći, a svaka ugovorna odredba kojom se odstupa od pravila PZZP na štetu potrošača je ništava (čl. 3 st.1 i 2). Međutim, ništavost pojedine odredbe ne povlači ništavost celog ugovora, ako je održiv bez sporne odredbe (čl. 3 st. 3). PZZP odstupa od opštih pravila ugovornog prava i predviđa da je ponuda potrošača za zaključenje ugovora neobavezujuća za potrošača (čl. 3. st. 4.).

U čl. 5 PZZP daju se definicije osnovnih pojmova zakona. Centralno mesto pripada definiciji potrošača i trgovca. Pošto je potrošačko pravo vezano za status, PZZP se primenjuje samo na one transakcije koje zaključe potrošač i trgovac, a ne i na pravne poslove dva potrošača ili dva trgovca. Prema PZZP, *potrošač* je fizičko lice koje na tržištu pribavlja robu ili usluge u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili drugoj komercijalnoj delatnosti (čl. 5 st. 1). *Trgovac* je pravno ili fizičko lice koje nastupa na tržištu u sklopu svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe (čl. 5 st. 2). P*otrošački ugovor* je svaki ugovor zaključen između trgovca i potrošača (čl. 5 st. 3).

II.1. Obaveštavanje potrošača

Evropsko potrošačko pravo se oslanja na informisanog potrošača, na aktivnog učesnika tržišta, koji svesno i ciljno donosi tržišne odluke. Zato se informisanje potrošača stavlja u centar evropske legislative. Odredbama ovog poglavlja uređuju se dva tipa dužnosti trgovca: dužnost označavanja cena na zakonom propisan način i dužnost obaveštavanja potrošača o pojedinostima od značaja za racionalan izbor. Obaveza obaveštenja ovog poglavlja je opšta, i odnosi se na sve ugovore potrošačkog prava. Pored opšte obaveze kod nekih načina zaključenja ugovora ili kod nekih ugovora trgovci imaju i posebne obaveze obaveštavanja, npr. kod ugovora zaključenih na daljinu.

Odredbe o isticanju cene transponuju *Direktivu 98/6/EZ o isticanju cena* [Tabela usklađenosti]. Pored generalne obaveze isticanja krajnje, prodajne cene, trgovac je dužan da obeleži cenu i jedinice mere, kako bi potrošač lakše uporedio razne ponude. Osim ovog vida obaveštenja, trgovac je dužan da pre zaključenja ugovora na jasan i razumljiv način saopšti potrošaču ostale

informacije koje su od značaja za zaključenje ugovora (čl. 16), osim pojedinosti koje očigledno proizlaze iz okolnosti zaključenja ugovora (čl. 16, st. 2). Ako se ugovor zaključi, podaci saopšteni u predugovornoj fazi postaju sastavni deo ugovora (čl. 16, st. 4), jer se pretpostavlja da je potrošač upoznat sa njima i da ih je prihvatio. Međutim, ovakav ugovor je rušljiv. Ako potrošač ne primi sve informacije, može zahtevati njegovo poništenje u roku od godinu dana od dana zaključenja (čl. 16, st. 7). Tada je teret dokaza je na trgovcu, koji treba da dokaže, da je potrošač primio sve neophodne informacije za zaključenje ugovora (čl. 16, st. 5). Ovo rešenje je *lex specialis* u odnosu na osnovno pravilo da je teret dokaza na onome ko tvrdi (čl. 7 i 223 Zakona o parničnom postupku).

U vezi sa informisanjem potrošača, nameće se pitanje standarda potrošača naspram kojeg se obaveza informisanja postavlja. Praksa Suda pravde je razvila pojam *dobro obaveštenog, razumnog i pažljivog potrošača* [slučaj *Gut Springenheide*]. Što znači da, iako je trgovac dužan da obavezu obaveštavanja izvrši u skladu sa načelom svesnosti i poštenja i zahtevom transparentnosti, za pravilan izbor dobara i usluga je odgovoran i potrošač, koji treba da posveti dužnu pažnju sklapanju ugovora i da se samostalno informiše u skladu sa *caveat emptor* doktrinom.

II.2. Nepošteno poslovanje

Odredbe ovog poglavlja preuzimaju *Direktivu 2005/29/EZ o nepoštenom poslovanju* [Tabela usklađenosti]. Poslovanje je nepošteno, ako je protivno zahtevima profesionalne pažnje i ako bitno narušava, ili preti da bitno naruši ekonomsko ponašanje prosečnog potrošača, ili prosečnog člana grupe (čl. 20, st. 1). Znači, prilikom definisanja pojma nepoštenog poslovanja PZZP polazi od *prosečnog potrošača,* ali obraća pažnju i na posebno ranjivu kategoriju potrošača, npr. na decu, koja zaslužuju posebnu pažnju prilikom oglašavanja [Gellén. 2008]. Nepošteno poslovanje se odnosi na (1) obmanjujuće poslovanje, (2) nestrpljivo poslovanje i (3) povrede dužnosti obaveštenja potrošača (čl. 20, st. 6).

Obmanjujuće poslovanje podrazumeva da trgovac navodi potrošača da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo, aktivnim radnjama (obmanjujuće radnje čl. 21), ili propuštanjem saopštenja bitnih informacija (obmanjujuće propuštanje čl. 22.). PZZP sadrži i listu poslovanja za koje se neoborivo pretpostavlja da su obmanjujuća (čl. 23).

Nestrpljivo poslovanje podrazumeva situacije kada trgovac uznemiravanjem, prinudom, uključujući i fizičku prinudu, ili nedozvoljenim uticajem, navodi ili preti da navede potrošača da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo (čl. 24). PZZP sadrži listu taksativno nabrojanih

oblika poslovanja za koje se neoborivo pretpostavlja da su nestrpljivi i kao takvi nepošteni (čl. 25).

Iako se odredbe nepoštenog poslovanje u prvom redu odnose na marketing, na sadržaj reklama, i na druge agresivne marketinške tehnike, njihova primena je mnogo šira. Odnosi se na saopštenje netačnih podataka od strane trgovca u vezi sa proizvodom ili uslugom u svim fazama, pre, za vreme i nakon zaključenja ugovora. Ako potrošač tvrdi da su saopšteni podaci netačni, na trgovcu je da suprotno dokaže (čl. 19, st. 2).

II.3. Ugovori na daljinu i ugovori zaključeni izvan poslovnih prostorija

Odredbama ovog poglavlja u srpsko pravo transponuju: *Direktiva 85/577/EEZ o ugovorima sklopljenim van poslovnih prostorija*, *Direktiva 97/7/EZ o prodaji na daljinu, Direktiva 2002/65/EZ o pružanju finansijskih usluga na daljinu* i *Direktiva 2000/31/EZ o elektronskoj trgovini* [Tabela usklađenosti]. Budući da je u praksi ponekad teško napraviti razliku između ugovora zaključenog izvan poslovnih prostorija i ugovora zaključenog na daljinu, jedinstveni režim trebalo bi da olakša razumevanje i primenu ovih pravila [Obrazloženje PZZP-ZAP].

Ugovor na daljinu je ugovor zaključen sa pretežnom upotrebom jednog ili više sredstava komunikacije na daljinu koji za predmet ima prodaju robe ili pružanje usluga (čl. 5, st. 6). Sredstva komunikacije mogu biti različita. Osim tradicionalnih načina komunikacije, kao što su katalozi, narudžbenice i telefon, to su i mobilni telefoni (*m-commerce*) i Internet (*e-commerce*). Ugovor zaključen izvan poslovnih prostorija je ugovor zaključen izvan poslovnih prostorija trgovca uz prisustvo trgovca i potrošača, ili za čije zaključenje je potrošač učinio ponudu izvan poslovnih prostorija trgovca (čl. 5, st. 9). Ovaj vid zaključenja ugovora se još naziva i ugovor zaključen na kućnom pragu, jer se roba ili usluga nudi potrošačima u njihovim kućama ili na radnom mestu.

PZZP predviđa posebnu dužnost obaveštenja trgovca pre zaključenja ugovora (čl. 28); formalne uslove za zaključenje ugovora (čl. 32); dužnost trgovca da pre zaključenja ugovora preda potrošaču obrazac za jednostran raskid ugovora (čl. 31). Ugovor izvan poslovnih prostorija se smatra zaključenim u trenutku kada potrošač potpiše porudžbenicu, a ako ona nije u pismenoj formi, kada potrošač isto primi (čl. 32). Bitna odredba PZZP je da naručenu robu potrošač treba da plati po prijemu isporuke (čl. 34, st. 2).

Najznačajnije sredstvo zaštite na raspolaganju potrošaču je pravo da jednostrano raskine ugovor. Kod ugovora zaključenog na daljinu potrošač često nema jasnu predstavu o tome šta zapravo kupuje, a način prodaje izvan poslovnih prostorija može da bude vrlo agresivan. Trgovci često napadno reklamiraju robu koju prodaju i upornim nagovaranjem navode potrošača

na kupovinu. Potrošaču je data mogućnost da nakon što zaključi ugovor (još jednom), pročita ugovor, razmisli o ugovornim obavezama (ovo pravo se još zove i rok za razmišljanje), da stvar pregleda, uporedi njen kvalitet sa cenom, sagleda svoje finansijske mogućnosti, i da u roku od 14 dana roka bez navođenja razloga raskine ugovor (čl. 35, st. 1). Rok se računa, kod ugovora o prodaji zaključenog izvan poslovnih prostorija, od dana kada je potrošač potpisao porudžbenicu (čl. 35, st. 3), kod ugovora o prodaji na daljinu, od dana kada je potrošač primio robu (čl. 35, st. 4), kod ugovora o pružanju usluga zaključenog na daljinu (čl. 35, st. 5) i pružanju finansijskih usluga (čl. 35, st. 6) od dana zaključenja ugovora. Ako trgovac ne obavesti potrošača blagovremeno o postojanju prava na jednostran raskid ugovora, rok počinje da teče od dana kada trgovac to učini (čl. 35, st. 10). Izjava o jednostranom raskidu proizvodi dejstvo od dana kada je poslata trgovcu (čl. 35, st. 3). Nakon raskida, potrošač se oslobađa svih ugovornih obaveza, ali mora sam snositi troškove povraćaja robe (čl. 37 i 35, st. 2). Raskidom prestaje dejstvo povezanih ugovora (čl. 38, st. 1). Povezani ugovor je ugovor o prodaji robe ili pružanju usluga koji je zaključen između potrošača i trgovca ili između potrošača i trećeg lica na osnovu sporazuma između trgovca i trećeg lica, a koji je u vezi sa drugim ugovorom između trgovca i potrošača (čl. 5, st. 16). Na primer raskid ugovora o prodaji povlači raskid i ugovora o kreditu.

PZZP postavlja ograničenja u pogledu upotrebe pojedinih sredstava komunikacije na daljinu. Zabranjeno je neposredno oglašavanje, tj. marketing bez pristanka potrošača putem telefona, automatske mašine za pozivanje i e-pošte. Trgovcu je takođe zabranjeno da potrošaču šalje pošiljke koje ovaj nije naručio. U protivnom, primljena a nenaručena pošiljka smatra se poklonom koji je trgovac učinio potrošaču u svrhu oglašavanja (čl. 42).

II.4. Nepravične ugovorne odredbe

Regulisanje ništavosti nepravičnih ugovornih odredaba je veoma važno, jer potrošači često ne razumeju odredbe ugovora koji su zaključili. Potrošački ugovori su mahom ugovori po pristupu (adhezioni ugovori), čije su odredbe unapred formulisali trgovci, a potrošaču preostaje da ih prihvati ili odbije, bez mogućnosti uticaja na sadržinu ugovornih odredbi. Adhezioni ugovori su obično u formi tipskih ugovora, koji sadrže spisak unapred odštampanih ugovornih odredaba, nekoliko praznih rubrika namenjenih za popunjavanje podacima potrebnim za individualizaciju potrošača i mesta za potpise ugovornih strana. Unapred formulisane ugovorne odredbe se mogu naći i u opštim uslovima poslovanja trgovca, koju trgovac dodaje ugovoru. Opšti uslovi poslovanja su set unapred formulisanih odredaba po svojoj sadržini veoma značajnih (npr. odredbe o garancijama, o nadležnom

sudu). To su „sitna slova" koja potrošač teško čita, a još teže razume. Putem instituta nepravičnih ugovornih odredaba, omogućeno je sudu da interveniše i nepravične odredbe proglasi apsolutno ništavnim. Pojam nepravičnih odredaba je preuzet iz *Direktive 93/13/EZ*, koju ovo poglavlje transponuje [Tabela usklađenosti], mada je ovaj institut srpskom pravu poznat i od ranije (čl. 142 i 143 ZOO).

Pošto osim unapred formulisanih ugovornih odredbi nepoštene mogu biti, i za potrošača veoma nepovoljne i odredbe koje nisu unapred formulisane, o kojima je potrošač imao barem teorijsku mogućnost da pregovara, prilikom izrade PZZP razmatrano je pitanje da li da se ovim institutom nepoštenih ugovornih odredaba obuhvate samo od jedne strane unapred utvrđene ugovorne odredbe, u smislu Direktive, ili da se ide dalje, i obuhvate i ugovorne odredbe koje su pojedinačno pregovarane. PZZP sadrži kompromisno rešenje i smatra da su sve ugovorne odredbe u potrošačkim ugovorima unapred formulisane osim ako trgovac ne dokaže da se o njima stvarno pojedinačno pregovaralo u pravom smilsu te reči. Prost izbor potrošača između više alternativa ne bi trebalo da se smatra pregovorom [Obrazloženje ZZP]. PZZP sadrži listu ugovornih odredaba koja se u svakom slučaju smatraju ništavnim, tzv. crnu listu (čl. 47), i listu odredaba koje se smatraju nepravičnim dok trgovac suprotno ne dokaže, tzv. siva lista (čl. 48).

II.5. Ugovor o prodaju robe

Ovo poglavlje ima za cilj da transponuje *Direktivu 99/44/EZ prodaji robe široke potrošnje i pratećim garancijama* [Tabela usklađenosti], i sadrži pravila o tzv. zakonskim i ugovornim garancijama koje trgovac daje potrošaču prilikom zaključenja ugovora o prodaji, a koje se odnose na prodatu i predatu robu.

Ovi instituti nisu nepoznati srpskom pravu. ZOO sadrži pravila o odgovornosti prodavca za materijalne nedostatke stvari (zakonska garancija), kao i pravila o garanciji za ispravno funkcionisanje tehničke robe, u odnosu na koje su odredbe PZZP *lex speciales*. Za razliku od ZOO koji ustanovu odgovornosti prodavca za materijalne nedostatke stvari gradi na pojmu materijalnog nedostatka, PZZP polazi od pojma saobraznosti robe ugovoru (čl. 51). Pojam saobraznosti je preuzet iz *Konvencije UN o ugovorima o međunarodnoj prodaji robe*. Trgovac odgovara za nesaobraznost robe koja je postojala u času prelaska rizika na potrošača, tj. trenutka predaje robe potrošaču ili licu koje je potrošač odredio (čl. 50, st. 1), bez obzira na to da li je za nesaobraznost znao (čl. 52). Neće se smatrati da nesaobraznost postoji ako je u času zaključenja ugovora potrošaču bilo poznato ili mu nije moglo ostati nepoznato da roba nije saobrazna ugovoru; ili ako je uzrok nesaobraznosti u materijalu koji je nabavio potrošač (čl. 52. st. 3.). Novina

PZZP je da uvodi dvojaku zakonsku garanciju. Naime, trgovac odgovara za nesaobraznost robe koja se pojavi u roku od dve godine od dana prelaska rizika na potrošača (čl. 55, st. 1). Međutim, ako je nesaobraznost nastala u roku od šest meseci od dana prelaska rizika, postoji zakonska pretpostavka da je nesaobraznost postojala u momentu prelaska rizika na potrošača, te je teret dokaza na trgovcu. Ako se nesaobraznost pojavi nakon isteka ovih šest meseci, teret dokaza se menja, ukida se zakonska pretpostavka nesaobraznosti u korist potrošača i potrošač mora da dokaže da je nesaobraznost u momentu prelaska rizika postojala. Ovakav teret dokaza će, međutim, potrošač u praksi teško podneti, jer potrošač nema dovoljno saznanja o proizvodnom procesu stvari, te će morati angažovati eskperte kako bi dokazao nasaobraznost.

U slučaju nesaobraznosti potrošač ima pravo da traži od prodavca u prvom redu da otkloni nedostatak (opravkom ili zamenom stvari, po izboru potrošača), a tek ako to nije moguće, u drugom redu, sniženje cene ili raskid ugovora (čl. 54). Potrošaču u svakom slučaju sledi naknada pretrpljene štete prema opštim pravilima obligacionog prava. Da bi ostvario svoja prava, potrošač mora izjaviti reklamaciju (čl. 58). Za razliku od kratkih, prekluzivnih rokova ZOO, on to može učiniti u roku od dve godine od dana prelaska rizika. Pored zakonske garancije, trgovac može dati i dodatne garancije (ugovorna garancija), ali ona mora biti nešto više od zakonske garancije da bi bila validna.

II.6. Odgovornost proizvođača stvari sa nedostatkom

Ovo poglavlje transponuje *Direktivu 85/374/EEZ o odgovornosti proizvođača za stvari sa nedostatkom* [Tabela usklađenosti], te će zameniti Zakon o odgovornosti proizvođača stvari sa nedostatkom iz 2005. Odredbe imaju preventivan i reparativan karakter, tj. cilj je sprečiti da do štete dođe i odgovoriti na pitanje ko snosi odgovornost za njene posledice ukoliko šteta ipak nastupi [Obrazloženje PZZP]. Odnose se na odgovornost proizvođača prema potrošaču, na vanugovornoj osnovi, jer proizvođač i potrošač odnos uspostavljaju preko stvari koja ima neki nedostatak. Odredbe PZZP su *lex specialis* u odnosu na odredbe ZOO.

Nakon širokog definisanja pojma stvari sa nedostatkom (čl. 59), PZZP predviđa da potrošač ima pravo na naknadu štete ako dokaže da je pretrpeo štetu, da je štetu prouzrokovala stvar sa nedostatkom i da između štete i nedostatka postoji uzročno-posledična veza, odnosno da je baš taj nedostatak na koji se potrošač poziva bio uzrok šteti (čl. 60). To znači da je odgovornost proizvođača objektivna jer ne pretpostavlja subjektivni element odgovornosti, krivicu. Ipak, proizvođač se u PZZP taksativno nabrojanim slučajevima može osloboditi odgovornosti (čl. 62). Potrošač može tražiti

naknadu materijalne i nematerijalne štete prema opštim pravilima ZOO, u subjektivnom roku od 3 godine (čl. 64, st. 1) ili objektivnom od 10 godina, koji se računa od dana stavljanja u promet proizvoda (čl. 64, st. 2).

II.7. Ugovori o pružanju usluga

Pravo EU ne poznaje opšti režim zaštite potrošača koji od trgovca ne kupuje robu nego uslugu. Međutim, u potrošačkom kontekstu česti su tzv. mešoviti ugovori, koji sadrže elemente kako ugovora o prodaji, tako ugovora o delu (pružanju usluga). Iskustva nekih nacionalnih prava (npr. francuskog, nemačkog i italijanskog) potvrđuju težnju ka tome da se pravila o prodaji i uslugama ujednače, makar kada je reč o potrošačkim ugovorima [Obrazloženje PZZP]. Analogno delovima PZZP o ugovoru o prodaji robe i odgovornosti proizvođača za stvari sa nedostatkom, ovo poglavlje sadrži posebne odredbe o pružanju usluga potrošačima. Uređuje određena pitanja koja su svojstvena ugovoru o pružanju usluga, kao što su: poveravanje izvršavanja usluge trećem licu, obaveza trgovca da obavesti i savetuje potrošača o određenim pojedinostima, (delimično) obavezujuća priroda proračuna, mogućnost raskida zbog nepoštovanja rokova, proširenje pravila o odgovornosti za nesaobraznost na saradnike, koje su *lex specialis* u odnosu na odredbe ZOO o ugovoru o delu.

Ugovor o pružanju usluga je ugovor kojim se trgovac obavezuje da obavi određeni posao, kao što su izrada ili opravka određene stvari ili izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog rada, a potrošač se obavezuje da mu za to plati naknadu (čl. 5, st. 26). Slično odredbama o saobraznosti robe, PZZP propisuje obavezu trgovca da potrošaču pruži saobraznu uslugu i odgovornost trgovca za nesaobraznost usluge. Međutim, PZZP ne definiše pojam saobraznosti, već nabraja slučajeve u kojima je izvršena usluga nesaobrazna ugovoru (čl. 80). Ako je usluga nesaobrazna ugovorenoj, potrošač ima pravo da u prvom redu zahteva od trgovca da otkloni nesaobraznost i izvrši uslugu saobrazno ugovoru, a ako to nije moguće, u drugom redu može da zahteva sniženje cene ili da izjavi da raskida ugovor (čl. 81).

II.8. Usluge od opšteg ekonomskog interesa

Usluge od opšteg ekonomskog interesa su osnovne usluge bez kojih se ne može zamisliti savremen život čoveka. To su npr. usluge iz oblasti telekomunikacija, isporuka gasa, električne energije, i poštanske usluge, a treba ih razlikovati od usluga opšteg interesa kao što su obrazovanje i zdravstvo [Miklitz. 2010]. Zbog visoke cene ulaganja, ograničenosti resursa neophodnih za njihovo pružanje, itd., usluge od opšteg ekonomskog interesa su tradicionalno oblasti državnog monopola. Cilj EU je da države

članice liberalizuju državne monopole, s tim da liberalizacija nije isto što i privatizacija. Cilj liberalizacije nije promena vlasničke strukture, već razdvajanje sistema prenosa (mreže) od distributivnog sistema (isporuke) i omogućavanje konkurencije između nekadašnjeg jedinog pružaoca usluga i novih pružalaca usluga u datom sektoru. Primalac državnih usluga na taj način se transformiše u potrošača koji ima pravo izbora i promene između različitih pružalaca usluga, na jednostavan način bez velikih troškova. PZZP omogućava ovaj izbor (čl. 90).

S druge strane, pošto su cene ovih usluga u Srbiji ispod tržišne, liberalizacija i konkurencija u prvom periodu mogu dovesti do porasta cena. PZZP predviđa da svaki potrošač ima pravo na uredno i trajno snabdevanje uslugama od opšteg ekonomskog interesa odgovarajućeg kvaliteta (čl. 83). PZZP naročito nastoji da štiti ugrožene potrošače, tj potrošače koji zbog ekonomskog ili društvenog položaja, uslova života, posebnih potreba ili drugi teških ličnih prilika, pribavlja ove usluge pod naročito otežanim uslovima (čl. 84, st. 1). To su npr. nezapolena lica i lica koja žive u zabačenim krajevima zemlje. PZZP nastoji da pruži posebnu zaštitu ugroženim potrošačima, da im obezbedi pristup barem elementarnim uslugama od opšteg ekonomskog interesa. U tom cilju prdeviđa usvajanje *Nacionalnog programa zaštite ugroženih potrošača* koji će urediti mere podrške programima trgovaca za povećanje pristupačnosti ovih usluga (čl. 85). Cilj jeste da ugroženi potrošači uživaju poseban tretman, da im se snabdevanje ne uskrati u stanju nužde. Tako npr. PZZP predviđa da, ako potrošač kontinuirano ne plaća naknadu za pružene usluge duže od dva meseca, trgovac može isključiti potrošača sa mreže odnosno uskratiti mu uslugu, osim ako je u pitanju ugroženi potrošač (čl. 86). U ovim odredbama akcenat je na socijalnoj funkciji potrošačkog prava.

Svi potrošači imaju pravo na predugovorno obaveštenje (čl. 87), na obaveštenje o promeni cena najmanje mesec dana pre početka primene i promeni tarifnog sistema (čl. 88), na slobodnu promenu provajdera (čl. 90), na zaštitu od isključenja (upozorenje o isključenju uz dodatan rok za izmirenje obaveza od 30 dana), i specifikaciju računa (čl. 91).

PZZP transponuje i pokušava da razradi čl. 36 *Povelje o osnovnim pravima EU* koja garantuje pravo na pristup uslugama od opšteg interesa, kao i direktive EU koje *stricto sensu* u potrošačke direktive, ali sadrže određene odredbe koje su od značaja za položaj potrošača. To su: *Direktiva 2002/22/ EZ o univerzalnim uslugama u oblasti telekomunikacija, Direktiva 2009/72/EZ o zajedničkim pravilima za interno tržište električnom energijom, Direktiva 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za interno tržište prirodnim gasom* [Tabela usklađenosti]. Interesantno je da ne postoji uporedno pravno iskustvo zasebnog regulisanja, u vidu posebne glave zakona usluga

od opšteg ekonomskog interesa. Ovakve odredbe su obično raštrkane u posebnim zakonima koji regulišu pojedine usluge od opšteg ekonomskog interesa, te Srbija može postati lider u ovakvim regulatornim tehnikama [Miklitz. 2010].

Delatnosti u sektoru energetike regulisane su *Zakonom o energetici, Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, i brojnim podzakonskim i regualtorninim aktima *Agencije za energetiku*. Međutim, one ne zadiru detaljnije u materiju zaštite potrošača. PZZP se pojavljuje kao *lex specialis*, kojim se garantuju minimalna prava potrošača, i posebna zaštita ugroženih potrošača. Međutim, PZZP na mnogim mesitma upućuje na posebne zakone kojima se reguliše ova oblast, dajući im prednost u regulisanju, te postoji bojazan da preterano upućivanje ugrozi impertivan karakter odredbi ovog poglavlja.

II.9. Ugovor o trustičkom putovanju i vremenski podeljenom korišćenju nekretnine

Ovu glavu transponuje *Direktiva 90/314/EEZ o paket-aranžmanima i Direktiva 2008/122/EZ o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti (tajmšering*) [Tabela usklađenosti]. Dopunjuje i u slučaju konflikta derogira odredbe ZOO o organizivanju putovanja (čl. 859-879).

II.9.1. Ugovor o turističkom putovanju

Turističko putovanje (paket-aranžman) je kombinacija dve ili više turističkih usluga (prevoz, smeštaj i dr.). Pojmovi trgovca i potrošača su proširenи da bi se obuhvatile neprofitne organizacije koje organizuju putovanja za svoje članove, i da bi se zaštitila treća lica, korisnici iz ugovora, npr. deca za koja su ugovor zaključili roditelji [Obrazloženje PZZP].

PZZP sadrži detaljan spisak pojedinosti o kojima je trgovac dužan da obavesti potrošača pre zaključenja ugovora (čl. 94), i set formalnih uslova za zaključenje ugovora, koji mora biti pismen ili na trajnom medijumu (čl. 96). Pošto se ugovori o turističkom putovanju često zaključe i nekoliko meseci pre putovanja, do početka putovanja se okolnosti mogu promeniti. Zato PZZP predviđa da, ako trgovac promeni uslove ugovora pre polaska, potrošač ima pravo da takve uslove prihvati ili da bez naknade raskine ugovor (čl. 98). Ako pak potrošač samovoljno raskine ugovor pre početka putovanja, dužan je da trgovcu nadoknadi troškove, a u slučaju neblagovremenog odustanka i izgubljen profit, tj. deo ugovorene cene putovanja (čl. 99).

Turističko putovanje mora biti saobrazno ugovoru (čl. 102). Ako trgovac, nakon što je potrošač ukazao na nesaobraznost, ne ispravi odstupanje od ugovora, potrošač ima pravo na srazmerno sniženje cene putovanja (čl. 104.) PZZP propisuje dužnost trgovca da potrošaču pruži neposrednu

pomoć u slučaju nesaobraznosti, npr. da potrošaču ponudi druge slične usluge (čl. 103) i odgovornost trgovca za štetu, ali se oslobađa ove odgovornosti ako dokaže da je šteta nastala usled potrošačevog namernog ili krajnje nepažljivog postupanja (čl. 107).

Bitna odredba je da je trgovac dužan da pruži garanciju kojom se obavezuje da će izvršiti povraćaj uplaćene cene i isplatiti naknadu troškova povratka potrošača sa putovanja, ako usluga iz ugovora ne bude izvršena zbog nesposobnosti plaćanja trgovca. Ovu obavezu trgovac ispunjava osiguranjem od neplaćanja usled insolventnosti, ili bankarskom garancijom na prvi poziv (čl. 108).

II.9.2. Ugovor o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti

U ovom delu PZZP uređuje četiri imenovana ugovora: (1) ugovor o vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti (tajmšering); (2) ugovor o trajnim olakšicama za odmor; (3) ugovor o pomoći prilikom preprodaje vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti ili trajnih olakšica za odmor; (4) ugovor o omogućavanju razmene vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti.

PZZP propisuje dužnost trgovca da u predugovornoj fazi obavesti potrošača o nizu pojedinosti od značaja za zaključenje ugovora (čl. 111); uređuje javno oglašavanje (čl. 112) i propisuje formalne uslove za zaključenje ugovora (čl. 113). Pošto se ovi ugovori zaključuju na duži rok, ili čak neodređen, a sadrže brojne, za potrošača komplikovane odredbe o međusobnim pravima i obavezama, bitna novina je garantovanje potrošaču prava na razmišljanje nakon zaključenja ugovora, odnosno prava da u roku od 14 dana od dana prijema ugovora isti jednostrano raskine bez navođenja razloga (čl. 114). Rok se računa od dana dostavljanja potrošaču obrasca za jednostran raskid ugovora u pismenoj formi ili trajnom nosaču zapisa (čl. 115). To znači da, ako trgovac ne dostavi formu za jednostran raskid zajedno sa ugovorom, rok počinje da teče tek kada se ona dostavi, dajući dodatno vreme potrošaču za razmišljanje i procene svojih finansijskih mogućnosti. PZZP zabranjuje ugovaranje plaćanja, pružanja sredstava obezbeđenja, izričitog priznanja duga ili drugog izvršenja obaveze prema trgovcu ili trećem licu pre isteka roka za jednostrani raskid ugovora (čl. 118). Nakon jednostranog raskida ugovora prestaje dejstvo i svih poveznaih ugovora (npr. ugovor o kreditu) bez dodatnih troškova za potrošača (čl. 120).

PZZP propisuje shodnu primenu pravila o garancijama u slučaju insolventnosti (čl. 122) i solidarnu odgovornost većeg broja lica za izvršenje ugovornih obaveza i za pravne posledice neizvršenja. To su: trgovac, lica koja po nalogu trgovca učestvuju u prodaji vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti, lica kojima je trgovac poverio obavljanje određenih poslova

iz ugovora o prodaji vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti, ostali trgovci u lancu prodaje vremenski podeljenog korišćenja nepokretnosti, kao i posrednici u prodaji (čl. 123).

II.10. Ugovor o potrošačkom kreditu

Od početka rada na PZZP se vodila polemika oko načina regulisanja potrošačkog kredita. Imperativna pravila o potrošačkom kreditu se mogu nalaziti u posebnom zakonu *lex specialis*, zakonu o zaštiti potrošača ili delimično u propisima koji regulišu reklamiranje, zaštitu potrošača, poslovanje banaka i sl. Prema jednom mišljenju, pitanje potrošačkog kredita treba regulisati posebnim zakonom, jer tipičan zakon o potrošačkom kreditu ne sadrži isključivo norme koje idu u korist potrošaču, već i one koje davaocu kredita daju određenu sigurnost [Taboroši, Jovanić. 2008]. Prema drugom mišljenju, pitanje potrošačkog kredita treba regulisati u ZZP, jer su pravila o potrošačkom kreditu povezana sa drugim pitanjima koja su regulisana ZZP npr. nepoštenih ugovornih odredaba, ugovora o prodaji (u pogledu povezanih ugovora) [Reich. 2010. 33]. Pri nacrtu prevladalo je ovo drugo mišljenje. Potrošački kredit je postao deo nacrta ZZP sve do njegove poslednje verzije koju je Vlada RS usvojila, kada je pod pritiskom NBS poglavlje posvećeno ovom pitanju potpuno izostavljeno.

Potrošački kredit će biti regulisan posebnim zakonom, koji će transponovati *Direktivu 2008/48/EZ o potrošačkim kreditima.* Direktiva počiva na principu potpune harmonizacije. Sadrži brojna imperativna pravila o obavezi obaveštenja potrošača (naročito u predugovornoj fazi), o pravu potrošača na jednostran raskid ugovora, na prevremenu otplatu, na obavezu davaoca kredita da proceni kreditnu sposobnosti potrošača, o povezanim ugovorima i kreditnim posrednicima. Međutim, pitanja vezana za prezaduženost potrošača ličnim sredstvima obezbeđenja i hipotekarnim kreditima ostaju u domenu nacionalne legislative.

Do novog zakona o potrošačkom kreditu primenjivaće se postojeća pravila ZOO o zajmu (čl. 557-566), o ugovoru o prodaji sa obročnim otplatama cene (čl. 542-551), ugovoru o kreditu (čl. 1065-1068) i ugovoru o kreditu na osnovu zaloge hartije od vrednosti (čl. 1069-1071) i Zakona o finansijskom lizingu.

II.11. Vansudsko rešavanje sporova potrošača

Prema PZZP potrošački spor je svaki spor koji proizlazi iz ugovornog odnosa potrošača i trgovca, osim spora koji nastaje usled smrt, telesne povrede ili narušenog zdravlja, pružanja zdravstvenih ili pravnih usluga, prenosa prava na nepokretnosti i spor čija vrednost prelazi 1.000.000 di-

nara (čl. 132). Međutim, osim definicije potrošačkog spora, PZZP ostavlja vansudsko rešavanje sporova potrošača neregulisano, jer upućuje na *Zakon o arbitraži* iz 2006. (u daljem tekstu: ZA) i *Zakon o medijaciji* iz 2005. (u daljem tekstu: ZM). Iako se ovi zakoni mogu primeniti na potrošački spor, i u EU ne postoji jedan jedinstven model rešavanja sporova potrošača, ipak ovo pitanje zaslužuje posebnu pažnju i detaljnu regulativnu, jer usled specifičnosti subjekata zaštite (potrošača) i predmeta spora (sporovi male vrednosti raznolikog predmeta) sudski, pa i klasični vansudski postupci ne daju dovoljno efikasne rezultate [Feješ. 2009]. Medijacija regulisana ZM je nepogodna jer je skupa. Posrednicima pripada naknada koja se tarifira prema advokatskoj tarifi, a koje strane snose u jednakim delovima (čl. 30). S druge strane, medijacija ne daje trajan rezultat. U najboljem slučaju se završava sporazumom stranaka (čl. 10), koji ne predstavlja izvršni naslov. Za razliku od medijacije, abitražni postupak se sprovodi po unapred utvrđenim pravilima, a odluke arbitražnog suda su izjednačene sa sudskom odlukom i predstavljaju izvršni naslov (čl. 64). Prema tome, arbitražni postupak ima odlike sudskog postupka, ali je brži i fleksibilniji. Međutim, ovaj postupak je takođe nepodoban za rešavanje većine potrošačkih sporova male vrednosti, jer je skup i povlači određene formalnosti koje prosečnom potrošaču nisu poznate, npr. formiranje tribunala.

Postojeća pravna zaštita potrošača razlikuje se u oblasti kupovine roba i usluga s jedne strane, i finansijskih usluga s druge strane. U oblasti kupovine roba i usluga potrošači mogu pokrenuti sudski postupak ili se obratiti nadležnim inspektorima. Međutim, inspektori deluju o okviru svoje nadležnosti koja se ne poklapa uvek sa sporom potrošača. U oblasti finansijskih usluga je 2007. osnovan *Centar za zaštitu korisnika finansijskih usluga i kontrolu tržišta nad obavljanjem tih usluga*, koji daje savete po prigovorima potrošača i posreduje u rešavanju sporova između korisnika i davalaca finansijskih usluga. Medijacija u organizaciji NBS je besplatna, međutim, nedostatak ovog postupka je da se medijacija organizuje u prostorijama NBS, te ostaje nepristupačna potrošačima iz drugih delova zemlje, naročito siromašnijem sloju stanovništva.

Potpisivanjem i ratifikacijom SSP Srbija je preuzela formalnopravnu obavezu da obezbedi potrošačima pristup pravdi u slučaju spora, što postojeća pravna zaštita ne obezbeđuje, a velika je verovatnoća da ni rešenje PZZP neće poboljšati situaciju. Osnovni cilj pri rešavanju sporova potrošača je brz, lak, jednostavan, jeftin, ili čak besplatan postupak, koji sprovodi telo koje jednako zastupa interese kako potrošača tako i trgovaca, i koje je jednako teritorijalno dostupno svim potrošačima. Zato je radi obezbeđenja pristupa pravdi u slučaju spora najbolje obrazovati posebna tela za rešavanje sporova [Feješ. 2009].

II.12. Postupak zabrane nepravičnih ugovornih odredaba i nepoštenog poslovanja

Ovo poglavlje transponuje *Direktivu 2009/22/EZ o sudskim i administrativnim nalozima za zaštitu interesa potrošača* [Tabela usklađenosti]. Zahtev za zabranu: (1) nepravičnih ugovornih odredaba, (2) nepoštenog poslovanja, (3) zahtev za oduzimanje protivpravno stečene koristi, može podneti potrošač čije je pravo ili interes povređen (čl. 137, st. 1). Međutim, ako se ugovori (naročito adhezioni) koji sadrže nepravične odredbe kao i oblici nepoštenog poslovanja tiču interesa većeg broja potrošača, aktivno legitimisan za pokretanje postupka je i registrovano udruženje za zaštitu potrošača (čl. 137 st. 2), što je u skladu sa ovlašćenjem udruženja da zastupaju kolektivne interese potrošača (čl. 129 st. 1). Pošto se postupak pokreće isključivo pred nadležnim sudom (čl. 143), ni potrošači, a ni udruženja nemaju dovoljno znanja i sredstava za vođenje i pokretanje ovako složenih postupaka, te postoji bojazn da ovo pravo ne zaživi u praksi.

II.13. Ostale odredbe PZZP

PZZP predviđa donošenje *Strategije zaštite potrošača* (čl. 124) i formiranje *Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača* (čl. 126). Reguliše organizovanje i aktivnost udruženja za zaštitut potrošača (čl. 127-131) i nadzor nad sprovođenjem PZZP (čl. 147). U okviru inspekcijskog nadzora, PZZP detaljno propisuje ovlaščenja ispektora (čl. 148), kao i prekršajne kazne (čl. 151).

ZAKLJUČAK

Usvajanje PZZP je nesumnjivo korak ka članstvu u EU, jer je time Srbija ispunila jednu od obaveza iz SSP, a to je usklađenje pravnog sistema Srbije sa potrošačkim *acquisom*. Osim direktive o potrošačkom kreditu, PZZP transponuje sve ključne direktive evropskog potrošačkog prava.

PZZP je detaljan i sveobuhvatan zakon, koji sadrži najveći deo normi potrošačkog prava na jednom mestu, norme i javnopravnog i privatnopravnog karaktera. PZZP uvodi u srpsko pravo potrošačku terminologiju, osnovne pojmove i institute evropskog potrošačkog prava. Kao *lex specialis* predviđa niz odstupanja od opšteg pravila ugovornog prava u cilju zaštite prava i interesa potrošača.

PZZP ima potencijal da zaštitu potrošača u Srbiji približi evropkom nivou. U tom cilju se treba truditi da odredbe PZZP u praksi zažive. Nakon usvajanja PZZP posebnu pažnju treba posvetiti izvršenju prava potrošača.

Zato je galvni nedostatak PZZP neregulisanje vansudskog rešavanja sporova potrošača, kao najefikasnijeg načina ostvarenja prava potrošača.

Iako PZZP predviđa niz obaveza trgovca za obaveštenje potrošača, informisanje je beskorisno bez adekvatnog obrazovanja. Zbog toga u sledećem koraku država treba da investira u obrazovanje potrošača, pre svega mladih. Edukacija mladih potrošača nije samo učenje o pravima i obavezama, već razvijanje pojedinca u odgovornu i svesnu ličnost i društveno korisnog građanina. Obrazovanje podrazumeva podizanje svesti potrošaču da pravilno koristi svoja sredstva i mogućnosti, i uživa sve prednosti tržišne ekonomije.

LITERATURA

Ustav Republike Srbije, *Službeni glas*nik RS, br. 98/2006.

Zakona o zaštiti potrošača, *Službeni glasnik* RS, br. 79/2005.

Zakon o obligacionim odnosima, (*Sl. list* SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list* SRJ, br. 31/93 i *Sl. list* SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja).

Zakon o potvrđivanju sporazuma o Stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Službeni glasnik* RS – Međunarodni ugovori, br. 105/2009.

Zakon o medijaciji, *Službeni glasnik* RS 18/2005.

Zakon o arbitraži, *Službeni glasnik* RS 46/2006.

Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik* RS, 125/04

Predlog zakona o zaštiti potrošača sa obrazloženjem i tabela usklađenosti <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=124837> (05.10.2010).

Prednacrt Građanskog zakonika RS, druga knjiga: Obligcioni odnosi, Komisija za izradu Građanskog zakonika, Beograd, 2009.

Fazekas J.. Sós G. (2004). A fogyasztóvédelmi jogharmonizáció 10 éve –II. Rész, (10 godina harmonizacije propisa u oblasti zaštite potrošača – II. deo), *Külgazdaság*, br. 6

Gellén K. (2008). A média káros hatásai és a kiskorú fogyasztók védelme (Štetni uticaji medija i zaštita maloletnih potrošača), *Acta Conventus de Iure Civil*, Tom. II

Micklitz H-W, Reich N., Rott P. (2009). *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland

Taboroši S., Jovanić T. (2008). Nova regulativa potrošačkog kredita u EU, *Pravni život* br. 12.

Papović G., Feješ A. (2008). Uloga Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u zaštiti potrošača, *Izazovi Evropskih Integracija*, br. 1

Feješ A. (2009)..Vansudsko rešavanje sporova potrošača u Srbiji: sadašnje stanje i preporuke za novu zakonsku regulativu, Zbornik radova *Nova zakonska rešenja u oblasti zaštite potrošača.*

Miklitz H.-W., Šta potrošači mogu da očekuju od Evropske unije?, prezentacija na *Konferenciji o pravima potrošača „Potrošači na putu ka evropskim pravima*" održan u Beogradu, dana 17.09.2010.

Miklitz H.-W., Usluge od opšteg ekonomskog interesa: Pristup za ugrožene potrošaće po pristupačnim cenama, *prezentacija na Konferenciji o pravima potrošača „Potrošači na putu ka evropskim pravima*" održan u Beogradu, dana 17.09.2010.

Reich N. Potrošači i svet finansija: Doprinos prava EU pravičnim uslovima kreditiranja potrošača u Srbiji, *prezentacija na Konferenciji o pravima potrošača „Potrošači na putu ka evropskim pravima*" održan u Beogradu, dana 17.09.2010.

Karanikić-Mirić M., Micklitz H.-W., Reich N., Objašnjenje uz nacrt Zakona o zaštiti potrošača [Obrazloženje PZZP-ZAP]

<http://www.zap-serbia.com/sr/serbian_legislation.php> (05.10.2010).

Smernica Ujedinjenih nacija za zaštitu potrošača, <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf> (05.10.2010).

Povelje o osnovnim pravima Evropske unije <http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm> (05.10.2010).

Konvencija Ujedinjenih nacija o ugovorima o međunarodnoj prodaji robe, <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/text/Serbian-text.pdf> (05.10.2010).

Slučaj C– 210/96, Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung, <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0210> (05.10.2010).

THE REFORM OF CONSUMER LEGISLATION IN SERBIA

Abstract: After two years of drafting the new Consumer Protection Bill, The Parliament of the Republic of Serbia adopted it on September 23, 2010. The new Consumer Protection Bill is currently being forwarded to the National Assembly for consideration and adoption. The Consumer Protection Bill sets out detailed and universal rules on the protection of consumers' interests. It contains imperative norms of consumer law, of both public and private legal character. The new bill introduces consumer terminology and basic concepts and institutes of the European consumer law into the legal system of Serbia. Being lex specialis, the new Consumer Protection Bill implies several departures from the general rules of contract law. The main weakness of the new Consumer Protection Bill is the omission of provisions on consumer loans and out-of-court settlements of consumer disputes. The aim of this paper is to point out the basic novelties and the most important provisions of the new Consumer Protection Bill by using both comparative and normative method.

The adoption of the new Consumer Protection Bill is undoubtedly a step towards the EU membership. By adopting the new bill, Serbia fulfills its obligation of harmonizing its legal system with the consumer acquis, on which it agreed by signing the Stabilisation and Association Agreement. The Consumer Protection Bill transposes key directives of European consumer law.

The new Consumer Protection Bill will be implemented starting on January 1, 2011, replacing the Consumer Protection Law of 2005 and Law on Product Liability of 2005. In the next phase of the consumer protection law reform, Serbia should take all the necessary steps to make the provisions of the new consumer law effective immediately. Special attention should be given to consumer rights and education.

Key words: *European Consumer Law/ Consumer Protection Law/ Law on Obligational Relations/ consumer contracts/ non-contractual liability/ out-of-court settlement of consumer disputes*

Радица Шиповац[1],
Правни факултет, Универзитет Привредна академија, Нови Сад

ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНИ АСПЕКТИ ДОБРОВОЉНИХ ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА

Кључне речи: *добровољни пензијски фондови, пензијско осигурање, реформа пензијског система*

Увод

У складу са Меморандумом о буџету за 2006. и пројекцијама до 2012, назначено је да ће реформа пензијског система бити настављена путем ефикасности првог стуба реформе (обавезни јавни пензијски фондови) и јачања позиција капитализованих добровољних пензијских фондова.[2] Циљ реформе јесте изградња финансијски ефикасног и флексибилног пензијског система у земљи. Побољшања се очекују путем модернизације и јачања институционалних капацитета, управљања пензијским системом, развојем институција надзора над добровољним пензијским системом у Народној банци Србије, информисањем јавности о циљевима и значају пензијске реформе и потребом јачања добровољног пензијског осигурања. Усвојена одговарајућа законска регулатива у земљи, подршка Светске банке и одобравање кредита за развој помоћи ће остварење циљева у оквиру Пројекта консолидације наплате доприноса и реформе пензијске администрације у Србији.

Три стуба пензијског осигурања

Светска банка је у свом извештају о стању пензијских система у свету препоручила „three-pillar system“ тј. „три стуба пензијског

1 Доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад

2 Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, „Сл. гласник РС”, број 85/05.

осигурања". Пројекат заступа идеју да се у будућности пензијски систем финансира на три различита начина.

Први стуб представља обавезно државно пензијско осигурање, други садржи обавезно приватно пензијско осигурање, а трећи добровољно приватно пензијско осигурање. Увођење другог и трећег стуба представљају нове начине који треба да потпомогну стабилности и одрживости система. У различитим државама могу се појавити под називима: приватно пензијско осигурање; приватни пензијски фондови; дугорочна штедња у пословним банкама или различите комбинације истих.

Можда до овако свестране и свеобухватне анализе обавезног државног пензијског осигурања не би још ни дошло да први стуб није почео да показује слабости и да бива мање ефикасан и неодржив због опште појаве смањења броја радно активног становништва у односу на број корисника пензије. Постоји више узрочника негативног односа између броја пензионера и броја лица који плаћају допринос (eng. dependency ratio). Најизраженији су продужење животног века и смањење природног прираштаја становништва.

Под појмом социјалне сигурности (eng. social security) подразумева се заштита коју друштво пружа својим члановима помоћу јавних мера као што су: заштита од економских и социјалних поремећаја, социјалне беде и сиромаштва; медицинска заштита; обезбеђивање субвенција за породице са децом.

Социјална сигурност је једна у низу међународно признатих основних људских права. „Свако лице, као члан друштва, има право на социјалну сигурност", дефинисано је у универзалној Декларацији о људским правима донетој 1948. године.[3]

Историјски развој модерног социјалног осигурања везује се за Немачку (око 1880. године) у којој је први пут уведено обавезно осигурање радника од великих социјалних ризика као што су: старост, инвалидност, болест и незапосленост. Први допринос који је уведен био је за здравствено осигурање, али мањкавост је била у томе што су га плаћали само запослени. У периоду 1883-1889. примењиван је свеобухватнији систем социјалног осигурања у коме су учествовали радници, послодавци и држава. (Поповић, 1997: 703) Први Закон о обавезном социјалном осигурању за случај болести радника у индустријским предузећима донет је 1883. године, након тога Закон о обавезном осигурању за несрећне случајеве (1884) и Закон о обавезном осигурању за случај изнемоглости, старости и смрти (1889)

3 www.bgcentar.org.yu./documents/1. Univ.dekl. pdf.

Доношењем тих закона први пут је у једној држави заокружен систем обавезног социјалног осигурања.

За социјално осигурање је основно то да се финансира уплаћивањем доприноса поштујући принцип солидарности тј. приликом исплата зарада за редован рад запослених уплаћују се за све раднике доприноси, а социјално осигурање користе они који се нађу у ситуацији да им је социјална помоћ неопходна.

Према подацима Џозефа Стиглица више од 1,2 милијарде људи живи са мање од једног долара дневно, а готово половина целокупне популације наше планете (2,8 милијарди) са мање од два долара дневно. Стотине милиона људи живи у екстремном сиромаштву, умире од глади и нехигијенских услова живота. Ти подаци морају се узети у обзир приликом оцене економске ситуације са становишта нашег универзума[4]. Они уједно истичу и значај постојања и усавршавања система пензионог осигурања.

Реформске промене у нашој земљи обухватају административне и финансијске консолидације три пензијска фонда: запослених, самосталних делатности и пољопривредника. Започета реформа требало би да се заврши до 2011. Институционална побољшања реализоваће се увођењем централног регистра осигураника и обвезника доприноса и пореза, реформисањем администрације и информационог система. Предвиђено је да се реформа пензијског система спроведе увођењем обавезног приватног пензијског осигурања (други стуб) кроз побољшање фискалне равнотеже и финансијске ситуације у државном пензијском систему (први стуб). Истовремено, реформом државног пензијског система и увођењем добровољних пензијских фондова (трећи стуб) инсистираће се на њиховом развоју како би се постигла стабилност целокупног пензијског система и његова дугорочна одрживост.

Усвајањем Закона о осигурању 2004. године, у Србији је регулисана улога осигуравајућих друштава, која, иначе, у развијеним економијама на финансијском тржишту имају значајну улогу институционалних инвеститора.

Пензиони фондови су институционални инвеститори чија је делатност да „оплоде" уложена средства појединаца и омогуће им увећане приходе по окончању радног века. Пензиони фондови, као институционални инвеститори, бележе најбржи раст чему су умногоме допринели: повећање нивоа животног стандарда и реалних зарада у већини земаља; продужавање животног века становништва; пореска ослобођења приликом издвајања у пензионе фондове и др.

4 Џозеф Стиглиц је добитник Нобелове награде за економију за дело „Противречности глобализације," Копаоничка школа природног права-Завршни документ стр. 31/04.

Оснивачи пензионих фондова могу бити предузећа, држава, локални органи власти, уније и синдикати запослених и други. Оснивачи фондова се често називају „спонзорима" пензионих планова.

Пензиони фондови се оснивају као приватни и државни. Када су појединци почели да сумњају у државне пензионе фондове због нередовних исплата, почело је оснивање приватних фондова потпомогнутих средствима предузећа, организација, појединаца и синдиката.

Ако упоредимо приватне пензионе фондове по величини, можемо констатовати да су највећи основани уз помоћ великих фирми. Структура портфолиа тих фондова раније се састојала претежно од државних хартија од вредности и корпоративних обвезница. Данас пензиони фондови првенствено улажу у акције, хипотекарне хартије од вредности, хартије отвореног тржишта, депозите и сл. Улагањем у тржиште акција, пензиони фондови остварују значајан утицај на корпоративне тимове и њихове начине управљања предузећима, а државна регулатива је сачињена тако да подстиче пензионе фондове да контролишу и утичу на корпоративно управљање како менаџерске активности не би негативно утицале на интересе акционара.

Јавни или државни пензиони фондови, као што им и само име каже, оснивају се уз помоћ јавних или државних органа власти. Сврха оснивања им је обезбеђење егзистенцијалног минимума пензионерима. Средства за пословање обезбеђују се уплатама запослених, послодаваца или државе. Такође, све више се оријентишу на активно учешће на финансијским тржиштима инвестирањем у хартије од вредности (најчешће акције).

Држава својом регулативом ограничава инвестирање у пензионе фондове услед веома осетљиве функције коју обављају. Фондови улагачима обезбеђују или побољшавају егзистенцијални минимум. Одредбама Закона забрањене су активности у виду задуживања ових фондова који су под строгом контролом државних органа.

Јавни издаци државе првенствено се финансирају из средстава прикупљених јавним приходима (порези, таксе, доприноси, накнаде, новчане казне, приходи од државне имовине и др.) које прикупљају институционалне јединице општег сектора државе. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као једна од три јединице организације за обавезно социјално осигурање, прикупља средства за намене за које је основан. [5]

5 До измена извршених 31.12.2007. године чланом 63. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању „ Сл. Гласник РС," број 85/05. године било је уређено постојање три републичка фонда пензијског и инвалидског осигурања – запослених, самосталних делатности и пољопривредника. Сва три фонда су обједињени у Републилки фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од 1. јануара 2008. године.

Постоји неколико начина на који пензиони фондови долазе до средстава. На пример, путем доприноса, као инструмената којима се прикупљају (обезбеђују) средства за социјално осигурање. Износ потребних средстава може се утврђивати на два начина[6]: системом текућег, односно годишњег усклађивања са расходима из социјалног осигурања (eng. pay-as-you-go system); системом акумулације капитала (eng. funded system). Први начин се углавном примењује за финансирање права по основу здравственог и осигурања за случај незапослености тзв. „краткорочне" накнаде (eng. short-term benefits).

Овај систем се користи и за исплате пензија тзв. „дугорочних" накнада из социјалног осигурања (eng. long-term benefits). Овакав начин прикупљања капитала је успешан ако је становништво релативно младо па су самим тим и исплате минималне. У току радног века (од 20 до 40 година) доприносе уплаћују запослени, а финансирају се актуелни пензионери. На успешност овог модела утичу различити фактори, а један од њих је и висина санкција за неуплаћивање доприноса. Метод је рентабилан све док је већи број лица која плаћају доприносе. Обрнута ситуација, са већим бројем активних пензионера, најчешће се решава уз буџетске позајмице.

Систем акумулације капитала се заснива на идеји да се прикупљена средства од доприноса инвестирају и на тај начин увећају за принос од камате или дивиденде. Фондови пензијског осигурања представљају значајне институционалне инвеститоре и основни проблем је како обезбедити да се прикупљена средства ефикасно инвестирају.

Око начина прикупљања доприноса и њихове расподеле постоји и други приступ чија је суштина иста као и код првог начина, али се терминолошки разликују : 1) дистрибутивни приступ: прихватањем текућих доходака запослених обезбеђују се пензионерима приходи из тих извора простом дистрибуцијом; 2) принцип капитализације: средства добијена од запослених у периоду редовног рада инвестирају се на финансијском тржишту како би увећала капитал и обезбедила константне изворе прихода.

Принцип капитализације је много заступљенији у тржишним економијама и појављује се у три облика:

– планови доприноса;
– планови користи;
– хибридни пензиони планови.

---

6 Поповић, Дејан : *Наука о порезима и пореско право,* Институт Отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику, 1997 године, стр. 707.

Планови доприноса функционишу на принципу уређења суме коју спонзор фонда мора да плати, али износ који ће добити од фонда није фиксно одређен.

Планови користи својим члановима гарантују износ будућих прихода. На висину примања будућих пензионера утичу: висина прихода запослених, радни стаж, висина пензије и сл. Планови користи висину пензије израчунавају по унапред утврђеним методама обухватајући напред наведене факторе. Код ове врсте пензионих планова присутан је известан ризик за послодавца пошто по приспелости обавеза треба да обезбеди фиксни износ прихода у будућности.

Хибридни пензиони планови су се појавили пре око двадесет година и представљају комбинацију претходне две врсте планова. Од планова доприноса су преузели фиксни износ који члан фонда мора да плати, а од планова користи методологију начина уплата, која гарантује минимални износ пензије.

Добровољни пензиони фондови у Србији

Усвајањем Закона о добровољним пензијским фондовима у септембру 2006. створен је основни правни оквир за појаву ове врсте фондова на финансијском тржишту Србије. Појава добровољних пензијских фондова допринеће развоју домаћег финансијског тржишта захваљујући прикупљању капитала и инвестирања истог, ради постизања његовог раста. Након доношења Закона, у Србији су основани следећи добровољни пензијски фондови:

1) "Делта Џенерали" – први добровољни пензијски фонд који је добио дозволу Народне банке Србије за рад. Уплате у Фонд су достигле износ од четири милиона евра, а Фонд је остварио раст капитала за 17% тј. за колико је порасла и вредност инвестиционе јединице. Нето вредност имовине Фонда на дан 31. јула 2007. године износила је 450.121.763,72 РСД.
2) "Гарант пензијско друштво" – добровољни пензијски фонд који је почео са радом почетком јануара 2007. До краја године се очекује да укупан раст капитала износи више од 10%. Народна банка Србије издала је дозволу за спајање „Гарант пензијског друштва" и Пензијског фонда Хипо Алпе-Адриа банке, спајањем њихових друштава за управљање. Са правног становишта извршиће се припајање, односно Хипо фонд ће се припојити „Гарант пензијском друштву". Након припајања друштава за управљање извршиће се и припајање фондова који ће пословати

под заједничким именом „Хипо-Гарант“ фонд са око 26.000 чланова и нето имовином од око 460 милиона динара.

3) “ДДОР Пензија плус” – добровољни пензијски фонд са 24.500 чланова (Нафтна индустрија Србије, Новосадски сајам, Хемофарм, Институт за кукуруз у Земуну и Народна банка Србије) и имовином већом од шест милиона евра која бележи константан раст.
4) “Дунав” – добровољни пензијски фонд који је добио дозволу за рад почетком марта ове године, а настао је пререгистрацијом и променом структуре раније постојећег пензијског фонда који је имао 58.000 чланова и капитал у вредности од 12,8 милиона евра. Оснивањем тог фонда приступило се склапању нових индивидуалних уговора, изради пензијских планова за уплате послодаваца, као и обрачуну вредности инвестиционе јединице.

Издавањем дозволе НБС о спајању „Хипо“ и „Гарант“ фонда, на тржишту Србије послује осам друштава за управљање добровољним пензијским фондовима и девет добровољних пензијских фондова.

Процесе усклађивања нашег законодавства са законодавством Европске уније треба усмерити тако да допринесе што бржем и безболнијем уласку Србије у чланство ове економске заједнице. У области приватног пензијског осигурања треба имати у виду одредбе Директиве 2003/41/ЕЦ о активностима и надзору над установама за професионално пензионо осигурање.[7] Посебно треба обратити пажњу на примену чланова 13. и 14. Директиве којима је уређена област надлежности супервизора приватних пензија.

Супервизор у поступку надзора од пензијских компанија може захтевати различите врсте прописаних извештаја и доказа о поштовању предвиђене регулативе и уколико утврди неправилности у раду, предузима различите корективне мере. Државе чланице су обавезне да омогуће вођење управног спора поводом одлука супервизора. Приликом доношења нашег законодавства, у области приватног пензијског осигурања усвојена су решења предвиђена одредбама ове директиве.

Шта доносе приватни пензијски фондови

Грађани полако схватају да приходи од државне пензије у будућности неће бити довољни и почињу да штеде. Оно што тек треба да науче јесте чињеница да ризици и неизвесности постоје и да улагањем у

7 Directive 2003/ 41 / EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of istitutions for occupational retirement provision , *Official Journal of the European Union* , L 235, 23. 9. 2003, pp 10-21.

пензијски фонд као облик штедње за старост, нико стопостотно не може да гарантује висину приноса.

После великог интересовања иностраних банака за српско тржиште почело је и велико интересовање пензијских фондова. Почетком септембра 2006. прву дозволу за организовање пензионог фонда добило је Друштво „Делта Ђенерали", а затим су лиценце за рад добили и Друштво за пензијско осигурање „Дунав" и „ДДОР Нови Сад", који су са „Делта осигурањем" (пре спајања са „Ђенерали осигурањем") већ обављали послове пензијског осигурања, Рајфајзен банка, NLB банка, као и још једна словеначка Прва покојнинска дружба.

Ових шест пензионих компанија, основаних као добровољни пензиони фондови, представљају сасвим нов производ на тржишту што није за потцењивање. Питање је како ће реаговати два милиона запослених и милион званично незапослених грађана и да ли они знају какве предности и ризике доносе добровољни пензиони фондови. Какве су особине окружења и од којих „дечјих болести" фондови болују на неразвијеним финансијским тржиштима као што је Србија или можда постоји нека друга, сигурнија и профитабилнија алтернатива, како би се уштедела додатна пензија.

Оснивање фондова значи да се вратило поверење у целокупан финансијски систем, а младим грађанима је јасно да када дође време њиховог пензионисања, пензије које ће добијати неће бити довољне за покриће животних потреба. Србија из буџета покрива 40% дефицита пензијско-инвалидског осигурања Фонда, а просечна пензија је пала испод 55% просечне плате. Намеће се реална претпоставка колико ће ниске пензије бити када се буду усклађивале једино са растом трошкова живота, а не и плата, као досад. Демографски подаци говоре да становништво Србије, али и света постаје све старије и да на једног радника долази све већи број пензионера.

Проблем са редовним пензионим осигурањем не постоји само у Србији. У суседној Бугарској настоје да пронађу најбоље решење у виду предлога новог закона о пензионисању, у складу са чијим одредбама би мушкарци одлазили са 40, а жене са 37 година радног стажа у пензију. Због овако пооштрених критеријума више од четвртине становника Бугарске не верује да ће скупити довољан број година како би испунио услов за одлазак у пензију. Анкетирани грађани[8] (старости до 40 година) изразили су бојазан да неће успети да сакупе довољно стажа и остваре пензију, а као разлог наводе дуго проведено време у чекању на запослење (појединци су радили на црно и нису били осигурани), док 34 процента испитаника, углавном

8 Национални центар Бугарске за испитивање јавног мњења 2010.

високообразованих мушкараца старосне доби од 40 до 60 година, верује да таквих проблема неће имати. Анкетом је даље утврђено да би више од две трећине испитаника (68%) отишло у пензију при првој указаној прилици, док је само шест процената испитаника желело да настави са радом након стицања услова за пензију. Колико грађани Бугарске желе да обезбеде сигурнију старост показује и податак да би око 38 процената радило и два посла, под условом да послодавац уплаћује осигурање не би ли то утицало на повећање пензијских примања у будућности.

Сегменти финансирања

Финансирање јавних потреба у нашој земљи обавља се путем два сегмента финансирања. Одвојено ћемо разматрати: финансирање јавних расхода посредством буџетских фондова, као и финансирање јавних потреба посредством организација обавезног социјалног осигурања.

Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Завод за здравствено осигурање и Завод за тржиште рада имају статус правног лица тј. обавезне организације социјалног осигурања. Функционисање фондова има посебан значај у процесима остваривања јавних потреба.

Појам фонда са економског становишта подразумева новчана средства, чија је сврха или намена одређена приликом оснивања тог фонда. Подстицај развоју привреде у Србији остварује се посредством: буџетских фондова, премија, регреса, стимулација и др. Како би се развој привреде поспешио, формирано је шест буџетских фондова: за воде; за шуме; за пољопривредно земљиште; Дирекција за путеве; Фонд за геолошка истраживања и републички Фонд за развој. Назив сваког од набројаних фондова говори о проблематици којом ће се поједини фонд бавити, односно у коју сврху ће сакупљати средства.

Републички Фонд за развој основан је као јединствено тело које својим функционисањем може да замени делатност фондова који су били присутни на простору наше земље. Њихови називи су били: Фонд за развој недовољно развијених република и покрајина, Фонд за развој недовољно развијених општина, а постојао је и Фонд за развој Косова, који је основан посебним законом и за његове потребе су обезбеђивана средства из буџета Републике. Средства из тог фонда била су намењена за финансирање супституције увоза, регионални развој и финансијску консолидацију предузећа на југу Србије.

Порески третман

Уплате пензијских доприноса од стране организатора пензијског плана до 3.000 динара по члану, ослобођене су плаћања пореза на доходак грађана, као и доприноса за обавезно социјално осигурање.

Уплате пензијских доприноса до 3.000 динара, које се обустављају и плаћају из зараде запосленог – члана пензијског фонда, ослобођене су плаћања пореза на доходак грађана.

Уколико члан фонда повуче акумулирана средства једнократно, програмираном исплатом или комбинацијом, обвезник је плаћања пореза на капитални добитак. Основицу за обрачун пореза чини разлика између висине акумулираних средстава и износа уплаћених нето пензијских доприноса.

Повлачење акумулираних средстава ради куповине ануитета у друштву за осигурање, ослобођено је плаћања пореза на капитални добитак. Одредбама Закона[9] о порезу на добит правних лица уређено је да се приликом утврђивања опорезиве добити признају расходи у износима утврђеним билансом успеха. Издатке које обвезник послодавац уплаћује по основу премија[10] за добровољно додатно пензијско осигурање, односно уплате доприноса у добровољни пензијски фонд признају се као расход у пореском билансу уколико су у складу са општим актом обвезника, евидентирани у његовим пословним књигама и исказани у складу са прописима о рачуноводству и ревизији, међународним рачуноводственим стандардима и међународним стандардима финансијског извештавања.

Организациони облици инвестиционих фондова

У савременим фискалним системима тржишно оријентисаних привреда, примењује се принцип опорезивања привредних субјеката као правних лица. Ослањајући се на решења из грађанског права овај концепт познаје две ситуације:

1) у случају да предузеће нема статус правног лица и да је регистровано као предузетник, предузеће и његов власник сматрају се целином, па профит који се оствари обављањем делатности опорезује се порезом на доходак грађана;

9 Члан 7. став 1. Закон о порезу на добит правних лица, „Сл. Гласник РС," бр. 25/01….. 18/10, члан 7. став 1.

10 Члан 119. став 1. Закона о раду, „Сл. Гласник РС," бр. 24/05,61/05 и 54/09.

2) правно лице је у форми друштва капитала где економска снага правног лица није зависна од економске снаге њених чланова и опорезује се порезом на добит корпорација.

Законска регулатива земаља Европске уније познаје четири форме трговачких друштава: два друштва лица и два друштва капитала. Исте правне форме друштава познаје регулатива Мађарске, Словеније, Пољске, Чешке и других европских земаља. Законска регулатива Југославије из 1937. је одредбама које садржи Трговински закон поставила основе акција и акционарстава, а у континуитету и инвестиционих фондова који се данас кад је усвојен Закон о инвестиционим фондовима оснивају као акционарска друштва (отворена и затворена) и друштва са ограниченом одговорношћу (приватни инвестициони фондови).

За који ће се организациони облик привредног друштва оснивач одлучити између четири понуђене форме, у првом реду зависи од особина окружења и компаративних предности.

Друштва лица, односно ортачко и командитно друштво су предузећа са више власника или ортака, који одговарају за пословање целокупном својом личном и пословном имовином.

Друштва капитала, основана као акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу су предузећа код којих власници одговарају за пословање само својом пословном имовином, купљеним уделима или акцијама.

Обављање одређене привредне делатности ретко се где међу европским земљама може везати посебним законом за организациони облик друштва лица чијим прописима је уређена неограничена одговорност ортака. И управо због неограничене одговорности ортака, приликом избора организационог облика привредног друштва више је наглашена оријентација на оснивање друштва капитала где постоји ограничена одговорност оснивача и чланова привредног друштва и акционара за ризик пословања.

Један од принципа је и принцип слободе избора типа привредног друштва. Законом о привредним друштвима уређена је јединствена регулатива форми привредних друштава, без обзира на својински облик, избегава се фаворизација или неједнак третман различитих својинских облика који се класификују у складу са статусом чланова и акционара и природом инвестираног капитала у акције или уделе. Статус привредног друштва се одређује у зависности од тога да ли се обавља делатност од општег интереса или не.

Закон о привредним друштвима уводи новине у регулативу друштава са ограниченом одговорношћу. Најчешће се оснива затворена форма друштва, кроз флексибилан приступ и прилагођавање института овог друштва својим потребама.

Група друштва капитала исказује се кроз две правне форме: акционарско друштво и друштва са ограниченом одговорношћу.

ЗАКЉУЧАК

Приватни инвестициони фондови организују се као друштва са ограниченом одговорношћу и уређени су одредбама Закона о привредним друштвима.

Обједињавањем три републичка фонда запослених, самосталних делатности и пољопривредника у фонд пензијског и инвалидског осигурања и формирањем Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање тежило се стварању савремене институције која би могла ефикасно да се укључи у европске токове и одговори основном циљу ради кога је формирана – редовној исплати пензијских примања осигураницима.

ЛИТЕРАТУРА

Поповић, Дејан (1997) *Наука о порезима и пореско право,* Институт Отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику, стр. 703.

Службени гласник Републике Србије - Београд.

FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF VOLUNTARY PENSION FUNDS

Key words: *voluntary pension funds/ pension insurance/ pension system reform*

Vesna Grdić-Prstojević[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU I PRIVREMENI ZASTUPNIK KAPITALA U POSTUPKU PRIVATIZACIJE – PRAVNI OKVIR I OBIM DELOVANJA

Rezime: Postupak privatizacije, koji u našoj državi traje već jednu deceniju, još uvek nije uspešno završen. Iako je ovaj posao pri samom kraju, moraju se pravna pravila postupka privatizacije još jednom preispitati i prilagoditi novonastaloj situaciji. Kako je u proteklom periodu privatizacije došlo do niza različitih stvarnih situacija u kojima je privatizovano preduzeće, zbog raznih oklonosti, ponovo vraćeno državi posle raskinutih ugovora o prodaji, moralo se pristupiti novom konceptu privatizacije i uvođenjem većih ovlašćenja i odgovornosti privremenih zastupnika kapitala. Privremeni zastupnik kapitala u preduzećima u kojima su raskinuti kupoprodajni ugovori imaće veću odgovornost nego do sada. Na dan raskida ugovora o kupoprodaji kapitala, Agencija za privatizaciju imenuje privremenog zastupnika kapitala, koji upravlja imovinom preduzeća do njegove ponovne prodaje. Postupak i procedura imenovavanja privremenih zastupnika kapitala nisu se u dosadašnjoj praksi pokazali u potpunosti uspešnim, te se procedura imenovanja ljudi koji će voditi neuspešno privatizovana preduzeća mora promeniti. Neka preduzeća se moraju pokušati ponovo privatizovati, a ona koja nemaju perspektivu ići će u stečaj, jer, konačno, treba da se završi postupak privatizacije i da se smanje troškovi ovog postupka. U sadašnjoj situaciji veliki broj sindikata i akcionara u kojima je privatizacija poništena nezadovoljan je delovanjem Agencije za privatizaciju, jer se kasni sa imenovanjem privremenih zastupnika kapitala. Tako imamo apsurdnu situaciju u kojoj je ugovor o kupovini kapitala raskinut, kapital je vraćen državi, a njime i dalje upravljaju prethodni vlasnici. U ovom radu ću pokušati da objasnim kojim merama država, odnosno Agencija za privatizaciju, kao pravni sledbenik Akcijskog fonda, pokušava da uspešno reši novonastali pravni i stvarni problem.

Ključne reči: *Agencija za privatizaciju, Akcijski fond, privremeni zastupnik kapitala, registracija podataka*

1 grdicvesna@gmail.com

1. OPŠTA RAZMATRANJA I OSNOVNI POJMOVI

1.1. Pojam agencije za privatizaciju i privremenog zastupnika kapitala

Agencija za privatizaciju osniva se Zakonom o Agenciji za privatizaciju (Службени гласник РС, бр.38/2001, 135/2004, 30/2010) i Samostalnim članovima Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za privatizaciju (Службени гласник РС, бр. 30/2010). Agencija je pravni sledbenik Akcijskog fonda. Na Agenciju se prenose akcije odnosno udeli iz portfelja Akcijskog fonda koji su tom Fondu preneti po osnovu raskinutih ugovora, a preuzima i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu Akcijskog fonda.

Pravni osnov za prenos udela predstavlja rešenje koje Centralnom registru po službenoj dužnosti dostavlja Agencija, kojim se vrši prenos akcija sa vlasničkog računa Akcijskog fonda na vlasnički račun Agencije. Poslovanje Agencije za privatizaciju regulisano je propisima o javnim službama, a u pravnom prometu se javlja kao pravno lice, sa svim karakteristikama pravnog lica u smislu prava, obaveza, odgovornosti, žiro računa i dr.

Sedište Agencije je u Beogradu, međutim može imati organizovane jedinice i u drugim mestima, s obzirom na potrebe posla. Kao što je u zakonu i definisano „Agencija za privatizaciju je centralna operativna institucija koncepta privatizacije u Srbiji, nadležna za organizovanje, sprovođenje i kontrolu postupaka privatizacije. Shodno tome definisani su i njen status, delatnost, upravljanje, organizacija, rukovođenje i finansiranje"(Службени гласник РС, бр. 38/2001, Закон о Агенцији за приватизацију).

1.2. Delatnost i aktivnosti Agencije za privatizaciju

Kao što je pomenuto u opštim razmatranjima o statusu Agencije za privatizaciju, njena osnovna delatnost definisana je zakonom kao posredovanje u procesu privatizacije, pri čemu je Agencija dužna da sve poslove obavlja u ime i za račun države i da prodaju društvenog i državnog kapitala obavi na način i pod uslovima kako to definišu Zakon o privatizaciji i dobra poslovna praksa investicionog bankarstva. U ovom nimalo lakom poslu Agencija je dužna da proces prodaje državnog odnosno društvenog kapitala isprati od samog početka posla, koji se sastoji od promocija, preko organizacije prodaje, pa sve do konačnog izvršenja ugovora o kupoprodaji kapitala. To znači da u svojoj nadležnosti, a shodno odredbama Zakona o privatizaciji i prema opisu poslova u nadležnosti Agencije, sve aktivnosti Agencije se mogu grupisati u dva osnovna procesa:

1. privatizacija;
2. kontrola postupaka privatizacije i izvršenja ugovora o prodaji.

Aktivnosti privatizacije se nominalno sastoje od promocije, organizacije i sprovođenja privatizacije. Prve dve aktivnosti bi se mogle svrstati pod aktivnosti same pripreme privatizacije, koje u sebi obuhvataju sledeće poslove:

a) analiza finansijskog stanja, poslovanja, pravnog statusa, organizacije, upravljanja i rukovođenja i kadrovske osposobljenosti preduzeća koja se kandiduju za privatizaciju;
b) prezentacija procesa privatizacije, informisanje, edukacija i animiranje uprave preduzeća, predstavnika relevantnih sindikata u preduzeću i zaposlenih;
c) prijem i registracija inicijativa za privatizaciju i njihovo objavljivanje u medijima;
d) prikupljanje pisama o zainteresovanosti potencijalnih investitora, prezentacija privatizacije i animiranje investitora;
e) donošenje odluka o izboru metoda privatizacije, odnosno pripremi programa restrukturiranja preduzeća;
f) donošenje odluka o angažovanju finansijskih i pravnih savetnika i načinu izbora savetnika.

Ova prethodana aktivnost Agencije je veoma važna, jer u zavisnosti od toga kako se proceni privatizacija jednog preduzeća, zavisiće i ceo njen tok, a pre svega ostvariće se krajnji cilj – uspešna i adekvatna prodaja preduzeća i njegova svojinska transformacija. Cilj aktivnosti pripreme privatizacije je minimiziranje rizika koji su inherentni procesu privatizacije. Ti rizici se prevashodno odnose na pogrešne odluke o otpočinjanju privatizacije preduzeća za koja ne postoji interes strateških investitora, čime se povećavaju ionako visoki troškovi sprovođenja privatizacije.

Ako se ovaj proces adekvatno obavi, neće se doći u poziciju da se obavljaju sve ostale radnje u postupku privatizacije, ukoliko za isto preduzeće na tržištu uopšte ne postoji interesovanje ili je procena o strateškom partneru pogrešna.Takođe, rezultat ovakvih odluka je i derogiranje kredibiliteta Agencije kao profesionalne institucije, što kompromituje celokupan koncept privatizacije. Sledeći korak u ovom postupku je samo sprovođenje privatizacije koje može biti ostvareno kroz tehnike privatizacije, tender i aukciju.

Aktivnosti sprovođenja privatizacije obuhvataju sve poslove od momenta donošenja odluke o metodu privatizacije i raspisivanja oglasa za izbor finansijskog i pravnog savetnika (u slučaju tenderske privatizacije i restrukturiranja), do momenta zaključenja ugovora o kupovini i prodaji kapitala.

Kod nesolventnih i preduzeća u strateškoj i taktičkoj krizi zahteva se prethodno finansijsko, ogranizaciono i statusno restrukturiranje. Kao što je navedeno, Agencija ne obavlja sama poslove iz domena pravnog i finansi-

jskog poslovanja i stanja preduzeća u privatizaciji, već za to raspisuje oglas za izbor finansijskih i pravnih savetnika. Veoma je važno da izbor ovih lica bude obavljen krajnje profesionalno i da ovako složene poslove obavljaju lica koja su zaista stručnjaci sa dugogodišnjim iskustvom u svojoj struci. Drugo je pitanje, kako to zaista izgleda u praksi, jer se za izbor privremenog zastupnika kapitala traži kao uslov obrazovanje VSS/ VII-1 ili VŠS/ VI stepen stučne spreme (www.priv.rs).

Tenderska privatizacija je postupak čiji su okviri definisani Uredbom o prodaji kapitala javnim tenderom (Службени гласник РС, broj 45/01). Od kada je doneta 2001, imala je više izmena i dopuna, tako da pojedine faze postupka i elementi mogu biti promenjeni u konkretnoj realizaciji, što se određuje od slučaja do slučaja. Ipak, tenderska procedura je manje-više standardizovana.

Dve osnovne vrste tendera su jednokružni ili tzv. tehnički tender i dvokružni tender. Osnovna razlika između ova dva modela je samo u tome što dvokružni tender, pored faze kvalifikacije investitora, sadrži i fazu pretkvalifikacije. U toj fazi investitori se pozivaju da prvo podnesu neobavezujuće (preliminarne) ponude, na osnovu kojih se lista dalje skraćuje i selektiraju preferirani investitori. Njima se nakon toga upućuje zahtev za podnošenje obavezujućih (binding) ponuda, koje se ocenjuju na osnovu unapred definisanih kriterijuma.

Aukcijska privatizacija je nešto jednostavnija budući da je, prevashodno, namenjena prodaji kapitala i imovine malih i srednjih preduzeća, koja inače čine najbrojniji segment društvenih i državnih preduzeća. Osnovna karakteristika aukcijske privatizacije je njena potpuna standardizacija, koja je neophodna zbog velikog broja subjekata koji će proći ovu proceduru. Takođe, postupak je krajnje formalizovan u cilju njegovog objektiviziranja, s obzirom na to što je aukcijska prodaja znatno podložnija korupciji nego tenderska privatizacija. Specifičnost aukcijske prodaje je u tome što učesnici aukcije potpisuju nacrt ugovora o prodaji pre pristupanja samoj aukciji. Jedini nepopunjeni elementi ugovora su cena kapitala ili imovine i rok otplate (za domaća fizička lica), koji se upisuju nakon održavanja aukcije, čime nacrt ugovora formalno postaje ugovor o kupovini i prodaji kapitala.

1.3. Kontrola postupaka privatizacije i izvršenja ugovora o prodaji

Kao što je napred i rečeno, sam postupak privatizacije i poslovi Agencije za privatizaciju ne završavaju se prodajom preduzeća, već se nastavljaju i nakon zaključenja ugovora o prodaji. Proces kontrole se sastoji od dva odvojena potprocesa, a to su kontrola postupaka i kontrola izvršenja ugovora. Kontrola postupaka predstavlja takozvanu prethodnu (feedforward) kontrolu i obuhvata kontrolu suštinske i formalne ispravnosti dokumenata

potrebnih za realizaciju privatizacije, kao što su ugovori, kontrola i verifikacija procene i programa privatizacije, kontrola ispravnosti prijava za učešće na aukciji i tenderu, kontrola realizacije pojedinih faza tenderske i aukcijske prodaje i procesa restrukturiranja, fakturisanja preduzećima i sl. Ovaj segment kontrole ima ulogu da obezbedi kvalitetnu i profesionalnu realizaciju privatizacije, ali i da minimizira rizike kojima je Agencija za privatizaciju izložena kroz ugovore sa kupcima ili savetnicima, u kojima su sadržane odredbe o garancijama i obeštećenjima.

Interno generisana dokumenta i dokumentacija finansijskih i pravnih savetnika se kontrolišu u pogledu ispunjenosti formalnih zahteva i njihove suštinske ispravnosti i potpunosti. Konkretno, pri angažmanu finansijskih i pravnih savetnika, potpis nadležnog rukovodioca u Agenciji na izveštaj savetnika (due diligence, procena, informacioni memorandum, nacrt ugovora o prodaji i sl.) predstavlja dokumentacionu osnovu za fakturisanje usluga Agenciji i pravni osnov da finansijska služba Agencije izvrši plaćanje. Kontrola tih dokumenata je neophodna i zbog toga što su garancije koje preuzima Agencija u pogledu realizacije posla prema kupcima vezane za istinito i objektivno predstavljanje podataka o preduzeću. Dokumenta koja u Agenciju dolaze od preduzeća, kao što su prospekti, procene vrednosti kapitala i programi privatizacije i restrukturiranja, mora kontrolisati i verifikovati Agencija, budući da predstavljaju prodajni materijal.

Kontrola postupaka je obezbeđena preciznom alokacijom odgovornosti pojedinih sektora Agencije i njihovih rukovodilaca, dakle inkorporirana je u upravljačku i organizacionu strukturu Agencije. Kontrolu procesa obezbeđuje rukovodilac projekta evidencijom dokumentacije i praćenjem realizacije pojedinih faza privatizacije i odgovoran je za sve materijalne propuste u toku privatizacije konkretnog preduzeća.

Podrška kontroli procesa privatizacije je i rezultat involviranosti međunarodnih finansijskih i donatorskih organizacija kao što su Svetska Banka, DFID, USAID, GTZ i druge, koje finansiraju pojedine aktivnosti Agencije. Za uzvrat zahtevaju preciznu evidenciju namenskog trošenja sredstava i primenu strogih proceduralnih standarda pri realizaciji projekata. Istovremeno, te organizacije obezbeđuju Agenciji tehničku pomoć u kontroli i evidenciji procesa, čime se ukupni kvalitet aktivnosti Agencije podiže na znatno viši nivo.

Drugi segment kontrolne funkcije Agencije za privatizaciju je kontrola izvršenja ugovora o prodaji. Pod ovim se podrazumeva kako kontrola transfera sredstava na poseban račun budžeta Republike Srbije, tako i kontrola realizacije obaveza koje kupac kapitala preuzima potpisivanjem ugovora o kupovini i prodaji kapitala, a mogu obuhvatiti investicioni plan, socijalni program i program zaštite životne sredine.

Kontrola prenosa sredstava na poseban račun budžeta je jednostavna operacija i obuhvata kontrolu uplate sredstava na eskrou račun kod Komercijalne banke, kontrolu prenosa sredstava finansijskom savetniku na ime provizije za uspešno završen posao i kontrolu prenosa sredstava sa eskrou računa na račun budžeta.

Kontrola realizacije ugovornih obaveza koje se odnose na investicije u privatizovano preduzeće, socijalni program i program zaštite životne sredine, daleko je složenija i podrazumeva permanentno praćenje realizacije ugovora. Obavljaju je stručne službe Agencije. Predmet kontrole u ovom slučaju nije samo uplata novčanog iznosa koji je opredeljen za određene namene, već kontrola izvora i kontrola upotrebe tih sredstava. Konkretno, ukoliko je ugovorom određeno da se investicioni program finansira novim sredstvima kupca kapitala, potrebno je izvršiti kontrolu uplate tih sredstava, proveriti da li je za te namene korišćen novčani tok preduzeća, da li su, eventualno, sredstva prispela po osnovu kredita preduzeću ili kupcu (upravi) obezbeđena sredstvima ili prilivom preduzeća i sl.

Imajući u vidu brojne aspekte kontrole i njihovu povezanost sa finansijskim poslovanjem kako kupca, tako i preduzeća, ugovori o kupovini i prodaji kapitala moraju obuhvatiti i obavezu kupca kapitala da u ugovorenim rokovima (kvartalno, polugodišnje ili godišnje) Agenciji ili njenom savetniku omogući reviziju realizacije ugovornih obaveza. Time se unapred određuju metodi kontrole i način postupanja u slučaju da se ustanovi odstupanje od ugovorno preuzetih obaveza u pogledu iznosa sredstava, njihove namene, dinamike korišćenja i sl. Ukoliko ugovor predviđa postojanje bankarske garancije za realizaciju ugovornih obaveza investiranja, socijalnog programa i programa zaštite životne sredine, ugovorom se mora predvideti da aktiviranje te garanacije umanjuje proporcionalno vlasnički udeo kupca (ukoliko se radi o garanciji za program investiranja), a proporcionalno za taj iznos uvodi Agenciju za privatizaciju, ili neku drugu državnu instituciju, u vlasništvo nad preduzećem.

Nezavisno od toga koliko kontrola možda usporava aktivnosti Agencije, njena važnost, u instituciji kakva je Agencija za privatizaciju, nikada ne može biti prenaglašena, imajući u vidu karakter njene delatnosti, nadzorna ovlašćenja Ministarstva za privredu i privatizaciju i Vlade i generalnu političku osetljivost privatizacije.

Poslovi Agencije za privatizaciju ni ovim nisu završeni. Ukoliko dođe do nepoštovanja ugovornih obaveza, celokupni postupak privatizacije se poništava i privredno preduzeće, odnosno kapital, vraća se državi. U tom slučaju Agencija za privatizaciju mora da formira listu kvalifikovanih lica koja će obavljati poslove privremenog zastupnika kapitala.

2.1. PRIVREMENI ZASTUPNIK KAPITALA

Privremeni zastupnik kapitala je kvalifikovano lice koje imenuje Agencija za privatizaciju radi upravljanja subjektom privatizacije do prodaje njegovog kapitala. Zastupnik kapitala je profesionalac s čijim se imenovanjem moraju složiti i sindikat, manjinski akcionari, lokalna samouprava, regionalne komore prema potrebi. Sem toga, zastupnik kapitala odgovara neposredno svojom ličnom imovinom.

Na osnovu Zakona o privatizaciji (Службени гласник РС, бр.38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 30/2010) i Zakona o Agenciji za privatizaciju (Службени гласник РС, бр.38/2001, 135/2004, 30/2010), kada dođe do raskida ugovora o prodaji kapitala, odnosno imovine, prestaju sva vlasnička i upravljačka prava kupca. Tada Akcijski fond ima obavezu da sa danom raskida ugovora imenuje privremenog zastupnika kapitala radi upravljanja subjektom do prodaje subjekta privatizacije ili do okončanja postupka stečaja.

Organ upravljanja subjekta privatizacije dužan je da privremenom zastupniku kapitala omogući upravljanje subjektom privatizacije, kao i da sprovede sve radnje neophodne za upis promena u Registar privrednih subjekata i drugi odgovarajući registar. Kako bi se izbegle mogućnosti odliva kapitala i zloupotrebe položaja u kome se nalazi preduzeće nakon raskida ugovora, zakonom je ograničeno upravljanje i donošenje odluka o:

1) smanjenju, odnosno povećanju kapitala privrednog društva;
2) sticanju, odnosno raspolaganju nepokretnom imovinom ili imovinom velike vrednosti;
3) reorganizaciji privrednog društva;
4) zalaganju stvari, uspostavljanju hipoteke i drugom načinu opterećivanja imovine;
5) davanju ili uzimanju imovine u dugoročan zakup;
6) poravnanju sa poveriocima.

Sve odluke donete u suprotnosti sa taksativno navedenim radnjama u čl. 41, stav 3 Zakona o privatizaciji su ništave, i nemaju pravno dejstvo.

Za zastupnika kapitala može biti imenovano lice iz reda akcionara u subjektu privatizacije, kao i iz reda lica izvan subjekta privatizacije.

Zastupnik kapitala upravlja subjektom privatizacije srazmerno učešću kapitala koji je bio predmet prodaje u ukupnom kapitalu subjekta privatizacije u vreme raskida ugovora o prodaji.

Troškove za nagradu i naknadu zastupnika snosi subjekt privatizacije u visini koju određuje ministar nadležan za poslove privatizacije, a u ovom momentu ta naknada zavisi od veličine preduzeća za koje se zastupnik imenuje. Tako za mala preduzeća zastupnik dobija naknadu u visini

najviše do jedne prosečne plate na nivou RS mesečno, za preduzeće srednje veličine iznos naknade je do dve prosečne plate i za veliko preduzeće mesečna naknada je najviše u visini tri prosečne plate na nivou RS. Registracija podatka o privremenom zastupniku kapitala i objavljivanje registracije vrše se u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata.

2.2. Funkcije, odgovornosti i radni zadaci zastupnika kapitala

Zastupnik kapitala dužan je naročito, da:
- upravlja subjektom privatizacije profesionalno, zakonito i odgovorno;
- preduzima neophodne mere za zaštitu imovine subjekta privatizacije;
- s pažnjom dobrog privrednika štiti imovinu preduzeća, stara se o završetku započetih a nezavršenih poslova subjekta privatizacije, kao i poslova koji su potrebni da bi se sprečilo nastupanje štete nad sredstvima subjekta privatizacije;
- ostvaruje pravo glasa u skupštini preduzeća, učestvuje u izboru Upravnog i Nadzornog odbora, sarađuje sa bankama, Poreskom upravom i drugim organima;
- obavlja, po potrebi, druge poslove.

Zastupnik kapitala obavlja poverene poslove samostalno i sa pažnjom dobrog privrednika, u skladu sa zakonom, i o svom radu podnosi Agenciji mesečne pismene izveštaje o stanju imovine i poslovanju subjekta privatizacije. Zastupnik podnosi i druge izveštaje, na zahtev Agencije, uključujući i finansijske izveštaje. Lice koje se imenuje za zastupnika kapitala, pri samom podnošenju prijave na javni poziv, dostavlja Agenciji za privatizaciju izjavu da je saglasan da podnese dokaze o svojoj ličnoj imovini.To je potrebno zato što zastupnik odgovara neposredno svojom ličnom imovinom za svu štetu nanetu subjektu privatizacije, ako je do nje došlo namerno ili krajnjom nepažnjom. Potraživanje naknade prouzrokovane štete zastareva za pet godina od kad je šteta nastala.

ZAKLJUČAK

Do sada je od 483 kompanije, čiji je kapital prenet Akcijskom fondu, ponovo privatizovano preko tržišta kapitala 107 kompanija, za 169 je pokrenut stečaj, a privremeni zastupnici kapitala sa rukovodstvom upravljaju sa 207 firmi i traže potencijalne kupce. Prema podacima Agencije za privatizaciju, ostalo je neprodato oko 140 društvenih preduzeća. Deo neprivatizovanog

društvenog kapitala čini i oko 230 preduzeća čija je privatizacija u prekidu zato što su iz bivših republika. U toku je njihovo podržavljenje, a radi se o namenskoj industriji.

Ukupno je prodato 2.107 preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom, od čega 1.996 na aukcijama, a 111 na tenderima. Na taj način zarađeno je oko 1,35 milijardi evra, a ugovor je raskinut za 575 prodatih preduzeća (www.priv.rs).

Agencija za privatizaciju imenovana je za stečajnog upravnika u 712 preduzeća, a prodajom imovine preduzeća u stečaju zarađeno je oko 50 milijardi dinara.

Do sada su prodata 194 preduzeća sa većinskim državnim kapitalom. Od tog broja raskinuto je 50 kupoprodajnih ugovora, a treba da se proda još 211 državnih preduzeća.

Sada je u toku Javni poziv, koji je objavila Agenicija za privatizaciju radi dostavljanja prijava za obavljanje poslova privremnenog zastupnika kapitala, a završava se 15. oktobra 2010. do 16.00 časova. Nakon dobijenih prijava Agencija za privatizaciju će formirati listu kvalifikovanih lica koja će obavljati poslove privremenog zastupnika kapitala. Kao što je već rečeno, postupak privatizacije u našoj zemlji traje već deceniju, a s obzirom na sve teškoće koje su u ovom postupku uočene i najnovijeg Javnog poziva, ostaje nam da se nadamo da će se u narednim godinama u našoj državi konačno okončati postupak privatizacije kapitala. Ovakva situacija bi predstavljala osnovu za jedno zdravo i na zakonu zasnovano poslovanje.

LITERATURA

Agencije za privatizaciju, www.priv.rs Службени гласник Републике Србије - Београд

PRIVATISATION AGENCY AND TEMPORARY REPRESENTATIVE OF CAPITAL IN THE PROCESS OF PRIVATISATION – LEGAL FRAMEWORK AND SCOPE OF ACTIVITY

Abstract: The process of privatisation, lasting more than a decade in Serbia, still has not completed successfully. Although this campaign is near its end, it is necessary to review the legal rules of the privatization process one more time and to adjust them to the new situation. Since the previous period of privatisation was marked by various controversial situations which led to privatized companies being converted back to state-owned companies after cancellation of privatisation contracts, there was a strong need to approach the new concept of privatisation and give broader powers and responsibilities to the temporary capital representatives. The temporary capital representative in companies with cancelled sale contracts will bear greater responsibility than before. On the day of termination of the sale contract, the Privatisation Agency appoints the temporary capital representative, who manages the company under privatisation until its capital is finally sold. The process of appointing temporary representatives has not proved to be completely successful, which is why there is a need for a change in the system of appointing persons who will manage unsuccessfully privatized companies. Some of these companies will have to be privatized again, while the those companies that are facing dim prospects will have to be liquidated so that the privatisation process can finally be completed and the costs of its implementation reduced. Nowadays, a large number of trade unions and shareholders of unsuccessfully privatized companies are unsatisfied with the Privatisation Agency because the appointment of temporary representatives is not being conducted on time. This leads to absurd situations in which the sale contract is cancelled and the company capital is returned to the state while still being managed by the previous owners. In this paper, I will try to explain what measures the state that is, the Privatisation Agency, as the legal adherent of the Share Fund, has taken to effectively solve the new legal problem.

Key words: *Privatisation Agency/ Share Fund/ temporary representative of the capital/ data registration*

Veljko Marković[1]
Reklamna agencija „IMAGO“, Beograd

SLOBODA KRETANJA KAO PRAVNI OSNOV ZA PROMET NEKRETNINA I KAPITALA U EU

Ključne reči: *sloboda kretanja, sloboda pravnog nastanjivanja, promet nekretnina, sloboda u prometu nekretnina, sloboda prometa kapitala*

1. UVOD

Šta reći u uvodu na ovako postavljenu temu koja implicira polazno pitanje: „Sloboda kretanja i Evropska unija: san ili utopija?“

Naravno, objektivan odgovor bi trebalo da bude: ni jedno ni drugo, već realno stanje stvari, ili nezadrživi proces evropske integracije koja zahteva uređen sistem harmonizovanih pravnih pravila u društvu na početku trećeg milenijuma.

Dok je drugi milenijum u Evropi, na jednoj strani bio ispunjen neprekidnim i dugotrajnim ratovima svih protiv sviju, a na drugoj bio ispunjen neponovljivim dostignućima humanizma i renesanse, obrazovanjem nacionalnih evropskih država, gospodarenjem evropskih metropola nad čitavim svetom, dotle se ljudski san o slobodnoj plovidbi morima počeo ispunjavati tek kada je klauzulu *mare clausum* zamenila krilatica *mare liberum*. Za razliku od ovog, na tvrdom zemljinom tlu čvrsto su se držale i održavale karaule, rampe, carinarnice, nacionalne zastave, pasoši i vize kao znaci neprikosnovene doktrine geopolitičkog suvereniteta sinonima autarhije,[2] a ne mostova.

Rodonačelnici evropske integracije, koji su se u prvi mah nosili samo mišlju kako da nađu trajno rešenje za prevazilaženje neprijateljstava kao

1 veljko@imago.rs

2 Autarhija (grč.) samovlada, samodrštvo (kao oblik vladavine kod koga vladaočeva vlast nije ograničena ustavom, samovlašće kao neograničena vladavina jednog čoveka.
Detaljnije videti: Vujaklija, M.:*Leksikon stranih reči i izraza*, Proseveta, Beograd, 1980, str. 68 i 88.

povoda za ratove, nisu ni slutili da bi se njihov projekt evropskih integracija simbolički i faktički mogao suprotstaviti takvim tendencijama, i težište aktivnosti naroda i država usmeriti ka integracijama i harmonizaciji pravnih pravila i njihovog ukupnog zakonodavstva.

Kao osnovna pretpostavka u ostvarenju slobode kretanja lica i radnika za promet nekretnina u Evropskoj uniji, svakako je Evropska integracija koja je, uprkos svim iskušenjima, zastojima i padovima, uspela da značajno prevaziđe političke antagonizme, razlike u ekonomskim interesima, civilizacijske i psihološke barijere. Ugovorom iz Mastrihta obeležila je dostignuća i ukazala na smernice i ciljeve Evrope, a Ugovorom iz Šengena najavila Evropu bez granica kao neku vrstu krvotoka mastrihtske Evrope, u kojoj će ograničenja u pravnom prometu nekretnina biti nepoznata.

Iz ovog kratkog retrospektivnog prikaza nastanka i razvoja ideje o Evropskoj uniji i pravno uređenom prometu nekretnina u njoj, proizlazi i sam *problem ovog rada*. Tačnije, on proističe iz nacionalne političke orijentacije za pristupanje Evropskoj uniji, pa se *predmet* rada istaknut u naslovu javlja kao potreba poznavanja i prilagođavanja zakonodavstva ili pravnih propisa zemlje buduće članice sa *Komunitarnim pravom*[3] Evropske unije, odnosno sa propisima koji se javljaju u *prometu nekretnina za fizička i za pravna lica.* U ovom slučaju, to istovremeno i predstavlja *predmet istraživanja.*

Osnovna hipoteza u ovom radu glasi - Ko ima slobodu (i pravo) da kupuje nekretnine u Evropskoj uniji; a pomoćna hipoteza glasi - Da li i pod kojim uslovima sloboda kretanja pravnih i fizičkih lica predstavlja pravni osnov za promet nekretnina u Evropskoj uniji?

Istraživanje je namenjeno razumevanju problema koji se odnose na pravni promet nekretnina u Evropskoj uniji, a samim tim i na razumevanje potreba za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemalja koje su se opredelile da se kandiduju za članstvo u Evropskoj uniji.

U radu su primenjene istorijska metoda, komparativna i metode analize i sinteze.

Rad je strukturiran u šest pitanja od kojih prvo predstavlja: *Teorijsko određenje pojma slobode kretanja u Evropskoj uniji*; drugo pitanje: *Vlasničko-pravna rešenja i sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji*; treće pitanje: *Evropska unija i pravno uređenje prometa nekretnina;* u četvrtom pitanju navedeni su *Sloboda kretanja i pravni promet nekretnina u EU*; peto pitanje je *Predlog mera u skladu sa proširenjem evropskog tržišta*, šesto pitanje pred-

3 Komunitarno pravo EU je skup svih usvojenih propisa i akata u okviru sva tri stuba Evropske unije (*Acquis Communautaire*), pri čemu je **prvi stub** Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i saradnji u novoj „arhitekturi" evropske integracije, **drugi stub** nadgradnja integracija koje predstavljaju , spoljna i bezbednosna politika (bliže definisani u naslov V) i **treći stub** Ugovor iz Mastrihta kojim se reguliše saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (definisani u naslovu VI).
Navedeno prema: Janjević, M., Treći stub Evropske unije, Beograd, 2003, str.20.

stavlja *Zaključak*, dok je u sedmom pitanju navedena *Osnovna literatura* koja je korišćena i konsultovana za pisanje rada.

2. TEORIJSKO ODREĐENJE POJMA SLOBODE KRETANJA U EVROPSKOJ UNIJI

Kada se govori o pojmu slobode kretanja uopšte, onda se pod tim pojmom najčešće podrazumevaju i druga prava, kao što su pravo nastanjivanja, pravo rada, pravo korišćenja i pravo sticanja nekretnina. U opštem smislu, pravo kretanja i nastanjivanja jeste pravo građana da slobodno putuju u okvirima datog državnog područja i da se na njemu nastanjuju gde žele. Međutim, to pravo dugo vremena nije bilo opštepriznato, a i sada u nizu zemalja podleže izvesnim ograničenjima, pre svega u odnosu na druge državljane. Ona se ogledaju u vremenskim ograničenjima[4], u zabrani odlaska u određena područja, proterivanju, određivanju prinudnog mesta boravka, u uskraćivanju prava na rad, pa samim tim i prava korišćenja ili sticanja nekretnina. Samim tim, moglo bi se reći da se po pitanju pojma slobode kretanja može govoriti o dve vrste prava, jednom pravu kojim se ta pitanja regulišu u nacionalnim okvirima (u državi) i o drugom pravu kojim se ta pitanja regulišu u nadnacionalnim okvirima – u ovom slučaju u Evropskoj uniji.

Ipak, kada je reč o slobodi kretanja sa pravom na rad (zaposlenje) o njemu se u ovom radu govori kao o pravu Evropske unije. U pravu Evropske unije ta sloboda se tumači kao sloboda kretanja radnika i odnosi se na *sva lica koja su državljani neke od država članica Evropske unije*. Ta lica svoje

4 **Primera radi, Evropski parlament je 9. marta 2003. usvojio odluku koja omogućava veću slobodu kretanja osobama koje nisu državljani neke od članica Evropske unije, a poseduju važeću šengensku vizu.**

Pres služba Evropskog parlamenta u saopštenju je navela da će osobe koje poseduju šengenske vize imati pravo na istu slobodu kretanja kao lica kojima je odobren stalan boravak u nekoj od zemalja EU.

Odluka je trebalo da stupi na snagu do 5. aprila. Za odluku je glasalo 526 poslanika, 29 je bilo protiv, a 51 poslanik bio je uzdržan. U saopštenju je naglašeno da proširenje slobode kretanja za vlasnike viza neće važiti za Veliku Britaniju, Irsku i Dansku.

Prema sadašnjim pravilima Šengenske konvencije, vlasnici dugoročnih viza, poput studenata, akademika i članova porodica iz trećih zemalja, nemaju pravo da putuju u ostale članice EU.

U skladu sa novom odlukom, osoba koja poseduje dugoročnu vizu, za boravak od preko tri meseca, ima ista prava kretanja kao i lice kojem je odobren stalan boravak i može da putuje u ostale članice EU na tri meseca u jednoj polovini godine.

U saopštenju je rečeno i to da dugoročne vize ne mogu važiti duže od godinu dana. Ukoliko je državljaninu treće zemlje odobreno da ostane duže, njegova dugoročna viza mora biti zamenjena dozvolom za stalan boravak pre isteka vize.

http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/180132/Veca-sloboda-kretanja-za-vlasnike-dugorocnih-sengen-viza Posećen: 25/06/2010 u 23:15 h.

pravo na rad ostvaruju kao zaposlena lica koja obavljaju određeni rad za druga lica ili pravne subjekte uz nadoknadu ili platu za obavljeni rad.

Sama sloboda kretanja lica podrazumeva više elemenata, od kojih je najbitniji onaj koji se odnosi na slobodu kretanja radnika. Posle Drugog svetskog rata postojala je veoma izražena protekcionistička politika u pogledu zapošljavanja stranih radnika koje su smatrali imigrantima. Oni su, po pravilu, imali nesiguran položaj i suočavali su se sa brojnim restrikcijama i ograničenjima. Posle Rimskih ugovora (1957) bilo je jasno da će se uspostaviti sloboda kretanja radnika u okviru zemalja članica Evropske unije.

3. VLASNIČKO-PRAVNA REŠENJA I SLOBODA KRETANJA RADNIKA U EVROPSKOJ UNIJI

Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji regulisana je čl. 39–42 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, a ovde takođe treba napomenuti da je u čl. 295 istog ugovora navedeno da se Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice ne diraju, odnosno ne dovode u pitanje vlasničko-pravni poreci i vlasničko-pravna uređenja pojedinih država članica. Dakle, u Ugovoru se naglašavaju nacionalna pravna autonomija i nacionalni vlasničko ili svojinsko-pravni poredak. Onako kako države članice uređuju vlasništvo i druga stvarna prava nad nekretninama, čl. 295 Ugovora o EZ podrazumeva uz nijih i sva druga imovinska prava koja imaju privatna lica, država i druga javnopravna tela na stvarima i pravima, uključujući i industrijsko i intelektualno vlasništvo, kao i vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, vlasničke udele u firmama, akcije i sl. Pod pojmom vlasničko ili svojinsko-pravno uređenje u čl. 285 Ugovora o Evropskoj zajednici podrazumevaju se i sve ustavno-pravne norme o garanciji vlasništva, njegovoj zaštiti od oduzimanja i ograničavanja i socijalnoj vezanosti vlasništva[5].

Odredbom čl. 295 Ugovora o Evropskoj zajednici ipak nije u potpunosti isključen uticaj Zajednice na vlasničko-pravne poretke. Iz pojedinih odredaba tog ugovora koje se odnose na vlasništvo,[6] kao i odredaba brojnih sekundarnih pravnih akata, proizlazi da se njima, doduše, ne utiče na sadržaj

5 Detaljnije videti: V. Calliess, Ch., Ruffert, M.: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Luchterhand, 2002.

6 Na primer, u čl. 36 Ugovora o Evropskoj zajednici kaže se da su dozvoljena ograničenja izvoza i uvoza, između ostalog, i radi zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva i posle uspostavljanja zajedničkog tržišta, ali da ta ograničenja ne smeju biti proizvoljne diskriminacije i sredstvo ograničenja trgovine.
Međutim, kada je u pitanju poslovno nastanjivanje onda treba obratiti pažnju na čl. 44/2./lit.e Ugovora o Evropskoj zajednici u kojem se utvrđuje da se otklanjaju prepreke o slobodi poslovnog nastanjivanja, čime se državljanima drugih država članica daje pravo za sticanje i korišćenje nekretnina na području država članica…

i pravno uređenje vlasništva, ali da one imaju uticaj na način izvršavanja vlasničkih ovlašćenja. Međutim, u komentaru ovog člana ukazuje se, da se nezavisno od toga kako je uređeno nacionalnim pravom pojedine države članice, vlasništvo mora rešavati u skladu sa odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici, a uz odgovarajuće pretpostavke ono se može i ograničiti[7]. To pre svega proizlazi iz Ugovora o Evropskoj zajednici kojim su uređena osnovna načela, prava i slobode, na kojima se bazira funkcionisanje Zajednice i ostvarivanje njenih ciljeva. Sva ta načela i slobode određuju i to da se *vlasničko-pravna ovlašćenja moraju ostvarivati na način koji omogućava i doprinosi funkcionisanju zajedničkog tržišta*. Zbog toga, iako je državama članicama ostavljena sloboda podržavljenja odnosno privatizacije, one su u sprovođenju tih postupaka takođe vezane i određenim odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici. Takve su odredbe o zabrani diskriminacije (čl. 12), o državnim monopolima (čl. 31), poreskim odredbama (čl. 90) i dr. Kao ilustracija, s tim u vezi, može poslužiti i presuda Suda Evropske zajednice (Sud EZ) od 4.7.2002. u predmetu C-367/98, *Commission of the European Communities v Potuguese Republic (Zbirka odluka Suda EZ/ engleski jezik 2002, s. I-04731*. Njime je Sud Evropske zajednice tumačio odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici o *slobodi prometa kapitala* s obzirom na određene portugalske zakone o privatizaciji. Izričito je utvrđeno da uprkos čl. 295 Ugovora o Evropskoj zajednici, države članice moraju i prilikom uređenja vlasničko-pravnog poretka, uključujući i privatizaciju preduzeća, uvažavati tržišne slobode uređene Ugovorom o Evropskoj zajednici[8].

Sa druge strane, vlasništvo i njegova zaštita, posebno od neopravdanog izvlašćenja i od drugih ograničenja, predstavljaju jedno od temeljnih prava i sloboda u Zajednici. Iako u Ugovoru o Evropskoj zajednici nisu izričito nabrojana temeljna prava i slobode, treba naglasiti da ih zajednica i uvažava i štiti. Ovde treba ukazati i na činjenicu da se u osnivačkim ugovorima izričito ne pominju osnovna ljudska prava i slobode, ali se u literaturi obrazlažu primarnim ciljevima koji se prilikom zaključenja tih ugovora žele postići. To su, pre svega, ekonomska, privredna, tržišna integracija država članica. Uvažavanje i zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao dela pravnog poretka Zajednice, najpre dolazi do izražaja u odlukama Suda Evropske zajednice. Od 1969. Sud u svojim odlukama počinje da priznaje i štiti osnovna ljudska prava i slobode pozivom na opšta pravna načela, naglašavajući pri tom da se u pružanju zaštite tim pravima i slobodama moraju uvažavati kriterijumi Zajednice. Tako nepisana opšta pravna načela

7 V. Calliess, Ch., Ruffert, M. *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Luchterhand, 2002, s.24-58.

8 Detaljnije videti: Prikaz presude u: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftscrecht*, 14/2002; EuGH: Goldene Aktien III – Ausländerdiskriminierung Portugal, s. 440.

postepeno postaju i izvor prava Zajednice i to u istom rangu sa primarnim zakonodavstvom Zajednice[9].

Međutim, kada je u pitanju sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji, njen cilj se uzima kao pretpostavka za uspostavljanje jedinstvenog tržišta radne snage na prostoru cele Evropske unije. Ovde treba napomenuti da se navedena pravila ne primenjuju na zaposlenje u javnim službama (čl. 39/4. Ugovora), kao i to da sloboda kretanja radnika obuhvata čitav niz različitih prava, od imigracijskih, preko prava na zapošljavanje i socijalnih prava. Može se konstatovati, da pojam sloboda kretanja radnika predstavlja zajedničko ime za vrlo širok krug prava koja pokrivaju čitav niz situacija važnih za sticanje zaposlenja, njegovo ostvarenje i za dalje napredovanje. Pravna priroda tih prava je različita, neka od njih su socijalnog karaktera, neka su fiskalnog, itd. Odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika imaju neposrednu primenu, pa su nacionalni sudovi obavezni da ih neposredno primenjuju. Odredbe Ugovora o slobodi kretanja kapitala daju neposredna subjektivna prava svojim državljanima (država članica) da njihovu zaštitu ostvaruju pred nacionalnim sudovima samim pozivom na odgovarajuće odredbe Ugovora.

Prava u okviru slobode kretanja, koja su Ugovorom priznata, odnose se na prava državljana država članica i obuhvataju dve grupe prava. Prvu grupu predstavlja pravo na *jednaki tretman u pogledu zapošljavanja i ostalih uslova rada* i zapošljavanja u odnosu na domaće državljane države članice u kojoj je ostvareno pravo na rad (čl. 39/2. Ugovora), kao i zabranu diskriminacije na osnovu državljanstva u pogledu ostvarivanja prava na rad. Drugu grupu prava, koja proizlaze iz slobode kretanja radnika, predstavljaju prava iz čl. 39/3 Ugovora. Ona obuhvataju pravo na prihvatanje ponuda za zaposlenje, pravo na slobodno kretanje unutar područja država članica, i u tom cilju boravak u državi članici radi zaposlenja i obavljanja radnih aktivnosti, u skladu sa zakonskim i podzakonskim pravilima o zapošljavanju građana te države članice, zatim pravo na ostanak na području te države članice i posle prestanka radnog odnosa uz ispunjenje pretpostavki iz čl. 39/3. Ugovora. One se odnose na: Uredbu (br. 1612/68 EEZ) o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice; Sl 1. EZ L 1968., 257, 2) Smernice br. 68/360/EEZ o otklanjanju ograničenja putovanja i boravka radnika i članova njihove porodice unutar Zajednice itd.

Sloboda kretanja radnika podrazumeva i pravo radnika na sticanje i korišćenje nekretnina radi boravka u državi članici u kojoj je zaposlen pod istim uslovima kao i radnik koji je domaći državljanin. Pod pojmom pravo sticanja svojine ili vlasništva na nekretninama kao što su stanovi, stambene

9 Uporediti: Odluke suda EZ donete u predmetima C-29/6, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialam*t (Zbirka odluka Suda EZ/enkl. Jezik 1969, str. 419.

ili poslovne zgrade ili zemljišta, podrazumeva se najšire pravo svojine i jedno veoma složeno pravo, koje sačinjavaju tri komponente: ovlašćenje držanja, ovlašćenje korišćenja i ovlašćenje raspolaganja[10]. U pravu Evropske unije, pravo na korišćenje stana, uključujući i pravo na sticanje vlasništva na stanu, obuhvaćeno je slobodom kretanja radnika. Ugovor o tome ne sadrži posebnu odredbu, ali to pravo proizlazi iz sadržaja prava radnika na boravak u državi članici u kojoj je zaposlen, kao i iz prava na ostanak u državi članici nakon odlaska u penziju (čl. 39/3./c, d Ugovora). S tim u vezi, pravo radnika posebno uređuju Uredbe koje su donete upravo radi realizacije slobode kretanja radnika. Primera radi, Uredbom br. 1612/68/EZ regulisano je da sloboda kretanja radnika obuhvata sva moguća prava čije je postojanje, izvršavanje, neposredno ili posredno povezano sa ostvarivanjem prava na zaposlenje.

Na kraju treba zaključiti, da sve navedene odredbe izjednačavaju radnike iz drugih država članica sa domaćim državljanima u pogledu ostvarivanja prava na korišćenje ili sticanje svojine nekretnina, tj. stambenog i poslovnog prostora, bilo za stanovanje, ili za ostvarivanje prava na boravak u mestu stanovanja.

3.1. Sloboda poslovnog nastanjivanja i promet nekretnina

Sloboda poslovnog nastanjivanja u Evropskoj uniji regulisana je čl. 43-48. Ugovora o Evropskoj zajednici. Obuhvata pravo fizičkih i pravnih lica (društva i firme[11]) državljana država članica da na području Zajednice pokreću, započinju i obavljaju samostalne delatnosti u drugoj državi, kao i pravo da u drugoj državi članici osnivaju preduzeća i njima upravljaju pod istim uslovima koji su propisana za državljane države članice u kojoj se poslovno nastanjivanje osniva (čl. 43 Ugovora).

Sadržaj prava poslovnog nastanjivanja može se ostvarivati od momenta otpočinjanja neke komercijalne, privredne aktivnosti, pokretanjem svoje samostalne delatnosti, osnivanjem preduzeća, društava kćeri, podružnica, predstavništava i tome slično u drugoj državi članici.

---

10 Navedeno prema: Stanković, O., & Orlić, M., *Stvarno pravo*, deveto izdanje, Pravni Fakultet u Beogradu, Beograd, 1996, str. 56.
Detaljnije videti: Isto, str. 56-60.

11 Pod pojmom Društva i firme podrazumevaju se pravna lica koja su osnovana na bazi pravila građanskog ili trgovačkog prava uključujući i zadruge i ostala pravna lica koja uređuje javno ili privatno pravo, osim onih koja su neprofitna. Međutim, sloboda poslovnog nastanjivanja ne bi se odnosila na neprofitne ustanove kao što su sportske, kulturne, karitativne, fondacije i sl.
Detaljnije videti: V. Lenz., *Kommentar*, s.2473; Callies i dr. *Kommentar* s.777; Schwarze, *Kommentar*, s. 742-744;

Poslovno nastanjivanje pretpostavlja trajno ili razmerno trajno obavljanje određene privredne delatnosti bilo industrijske ili trgovačke prirode, kao i slobodne profesionalne ili zanatske delatnosti.

Pravo na poslovno nastanjivanje pretpostavlja nepostojanje ograničenja i diskriminacije u pogledu ostvarivanja svih prava nužnih za ostvarivanje svih faktičkih pravnih pretpostavki za započinjanje i nesmetano obavljanje delatnosti u drugoj državi članici. Kada je u pitanju pravo na sticanje i korišćenje nekretnina, onda treba reći da je to pitanje određeno članom 42/2./lit.e Ugovora. Rešenje iz tog člana ne podrazumeva samo zabranu svakog ograničenja u sticanju i korišćenju nekretnina od strane državljana i pravnih lica iz drugih država članica koji ostvaruju pravo na poslovno nastanjivanje. Ono isključuje i sve zabrane i ograničenja koja na bilo koji način diskriminišu državljane drugih država i članica u postupcima koji prethode sticanju vlasništva nekretnina, zaključivanja ugovora o korišćenju nekretnina, plaćanju poreza i drugih naknada za nekretnine, pa čak i u sprovođenju mera koje bi tek trebalo da omoguće sticanje nekretnina, kao npr. dobijanje povoljnih kredita za kupovinu nekretnina i sl.

3.2.Sloboda prometa kapitala i pravni promet nekretnina

Stupanje na snagu Ugovora iz Mastrihta (1.1.1994) i liberalizacija prometa kapitala značajno su se odrazili na pravni promet nekretnina u Evropskoj uniji. Tako je u čl. 56 Ugovora regulisano da je u svim slučajevima neograničeno pravo sticanja nekretnina, ulaganje u nekretnine kao i osnivanje nekog drugog ograničenog stvarnog prava na nekretnini. Međutim, ovde treba naglasiti da izričite odredbe koja bi to uređivala nema ni u primarnim, ni u sekundarnim pravnim aktima Zajednice. Tako se sticanje nekretnina i prava na njima u okviru slobode prometa kapitala pominje samo u Smernici br. 83/361/EEZ tj. u njenom dodatku pod nomenklaturom transakcija koje se smatraju prometom kapitala, pa je u tački 1. Nomenklature navedeno da se *prometom kapitala smatraju sve direktne investicije* u *drugu državu članicu, kao što su ulaganje kapitala radi osnivanja trgovačkih društava ili njihovog proširivanja, radi ostvarivanja podružnica, sticanja udela i akcija u trgovačkim društvima, davanje dugoročnih zajmova i sl., uključujući i sve transakcije i ulaganja koja su povezana ili kojima su uslovljene realizacija , osiguranje i naplata neke direktne investicije.* U okviru direktnih investicija moguća su, dakle, i ulaganja u nekretnine – bilo kupovina ili uzimanje u zakup i sl., što je potrebno za potrebe i rad novoosnovanog društva. Pod tačkom II Nomenklature, prometom kapitala se smatraju i sve investicije u nekretnine koje nisu inače obuhvaćene pod tačkom I Nomenklatura o direktnim investicijama. Pod tačkom II Nomenklature, prometom kapitala smatra se i kupovanje izgrađenog i neizgrađenog građevinskog zemljišta

od strane fizičkih lica radi ostvarivanja dobiti ili u privatne svrhe. U istu kategoriju svrstano je i osnivanje prava plodouživanja, korišćenja i prava građenja nekretnina.

3.3. Sloboda u pravnom prometu nekretnina državljana iz trećih država

Kada se radi o slobodi u pravnom prometu nekretnina sa državljanima iz trećih država, ovde treba reći da ta pravila o neograničenom pravnom prometu nekretnina ne vrede u apsolutnom smislu. Šta to znači?

Najpre treba reći da za direktne investicije, uključujući i investicije u nekretnine, u odnosu na treće zemlje i dalje ostaju na snazi sva ograničenja koja su postojala na dan 31.12.1993, a koja se temelje na nacionalnom zakonodavstvu ili pravu Zajednice (čl. 57/1. Ugovora). To znači da kupovina izgrađenih i neizgrađenog zemljišta, izgradnja radi sticanja dohotka ili za privatne potrebe, sticanje ograničenih stvarnih prava na nekretninama i slično, od strane subjekata koji nisu državljani država članica i dalje zavise od toga da li je država na dan 31.12.1993. imala u svom nacionalnom zakonodavstvu ograničenje za sticanje prava na nekretninama od strane stranih državljana ili ne. Ukoliko su u tom času postojala neka ograničenja za promet kapitala u pogledu sticanja vlasništva i drugih prava na nekretninama u korist stranih državljana, ta ograničenja i dalje ostaju na snazi. Države članice Ugovorom nisu obavezane da ta ograničenja otklone iz svog zakonodavstva, ali ne bi mogle ni uvoditi neka nova ograničenja.

U stručnim raspravama se dovode u pitanje dometi odredbe iz čl. 57 Ugovora o iznimkama od slobode kretanja kapitala između država članica i trećih država i veoma često se ukazuje da bi taj član mogao biti sporan. Naime, njegova *primena je nesporna kada se radi o sticanju nekretnina i kada se kapital prenosi iz treće države u državu članicu u kojoj postoje ograničenja za sticanje nekretnina u korist stranih državljana. Međutim, postavlja se pitanje kako tretirati ulaganje u nekretnine kada je ulagač,doduše, državljanin treće države, ali se samo ulaganje sprovodi prenosom kapitala iz jedne države članice u drugu u kojoj, inače, za sticanje nekretnina od strane državljana trećih država postoje ograničenja.* Odnosno, da li se tada primenjuje opšta odredba o slobodi kretanja kapitala (iz čl. 56. Ugovora) ili će i tada važiti ograničenja za sticanje nekretnina na osnovu člana 57/1 Ugovora? Iz čl. 56 proizlazi da je primena pravila o slobodnom kretanju kapitala dovoljna da se kapital kreće iz jedne u drugu državu članicu, odnosno između države članice i neke treće države.

Treba konstatovati da sloboda prometa kapitala ne bi trebalo da bude uslovljena nikakvim činiocima, pa ni mestom boravka, državljanstvom stranaka u transakciji i slično. Ona bi trebalo da se odnosi i na državljane

trećih država koji se nalaze na području Evropske unije i da kao stranke sa pravom učestvuju u transakcijama koje se smatraju prometom kapitala[12].

4. PREDLOG MERA U SKLADU SA NAČELIMA PROŠIRIVANJA ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA

U skladu sa načelima proširivanja zajedničkog tržišta može se govoriti, najpre i o ostvarivanju načela o zabrani diskriminacije i o dva pravca mera i postupaka u pogledu pravnih osnova za promet nekretnina i kapitala u EU.

Ostvarivanje načela o zabrani diskriminacije predstavlja polaznu pretpostavku za proširivanje zajedničkog tržišta. Ovo načelo je regulisano članom 12 Ugovora o EZ u kome se navodi da se zabranjuje diskriminacija na osnovu državljanstva u primeni odredaba iz Ugovora. Iz zabrane diskriminacije po osnovu državljanstva proizlazi i pravilo da se prema državljanima svih članica mora u svakoj državi članici postupati kao i prema domaćim državljanima, osim ukoliko Ugovorom nije nešto posebno određeno. Zabrana diskriminacije i jednako postupanje prema svim građanima Unije, predstavljaju nužne pretpostavke za funkcionisanje jedinstvenog zajedničkog tržišta, a na jednakom tretiranju svih državljana svih država članica zasniva se i ostvarivanje svih politika Unije i uopšte svih njenih ciljeva.

Načelo zabrane diskriminacije u pravnom prometu nekretnina označava da na osnovu državljanstva ne sme biti različitog tretiranja državljana država članica kod sticanja nekretnina u drugim državama članicama, odnosno da prilikom sticanja i korišćenja nekretnina u nekoj državi članici, državljani druge države članice treba da imaju isti položaj.

Kada je reč o pravcima i postupcima mera u pogledu pravnih osnova za promet nekretnina i kapitala u Evropskoj uniji, onda treba reći da se prvi pravac odnosi na koordinaciju ovih pitanju na bazi Ugovora o Evropskoj zajednici i složenog prava nacionalnih zakonodavstava u okviru država članica Evropske unije. Za razliku od njega, drugi pravac se odnosi na prilagođavanje nacionalnih zakonodavstava trećih država kao kandidata za članstvo, koje treba da razreše preuzeta brojna i veoma složena pitanja iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

---

12 Sloboda prpometa kapitala u personalnom i u teritorijalnom smislu deluje *erga omnes* (prema svima) na području EU.
Detaljnije videti: V. Schwarze, *Kommentar* str. 806.

ZAKLJUČAK

Na kraju ovog rada može se zaključiti da je pravo Zajednice ostvarilo uticaj na pravno uređenje prometa nekretnina i kapitala u državama članicama Evropske unije, a sve to u cilju stvaranja i funkcionisanja jedinstvenog tržišta kao krajnjeg cilja Zajednice evropskih država.

Taj uticaj ostvaren je na bazi Ugovora o Evropskoj zajednici i prema načelima zajedničkog tržišta, što je u praksi za zemlje članice pretpostavka da usklade nacionalna zakonodavstva i da otklone sva nacionalna ograničenja u ostvarivanju tržišnih sloboda, uključujući i ograničenja i zabrane sticanja i korišćenja nekretnina u korist državljana i pravnih lica iz drugih država članica.

Postepenom liberalizacijom kretanja kapitala i proširivanjem slobode kretanja i boravka, dolazi se i do postepenog otklanjanja nacionalnih ograničenja u pravnom prometu nekretnina između državljana i pravnih lica država članica. To je posebno vidljivo u onim nacionalnim porecima država članica koje su se do pristupanja Evropskoj uniji pridržavale veoma restriktivnih pravila o sticanju nekretnina u korist stranih državljana. Pokazalo se da su i te države morale da usklade svoje zakonodavstvo sa pravom Zajednice, i uspostave ista merila za državljane i za pravna lica iz država članica, kao i za vlastite građane-državljane i za pravna lica iz svoje zemlje.

U nacionalnim porecima država članica ostala je mogućnost da zadrže samo ona ograničenja čija je primena pojedinim državama dozvoljena trajno ili u prelaznom periodu, na osnovu posebnih odredaba unesenih u osnivačke ugovore i u ugovore o pristupanju (npr. Protokol o sticanju nekretnina u Danskoj u Ugovoru o Evropskoj zajednici, čl. 70 Ugovora o pristupanju sa Republikom Austrijom).

Države kandidati za članstvo, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, obavezne su da pravno urede promet nekretnina po fazama u toku postupka o pridruživanju. U tom periodu one treba da otklone prepreke u svojim nacionalnim zakonodavstvima koje se odnose na slobodu prometa roba, usluga i kapitala, a u okviru toga i ograničenja u korist stranih lica. U okviru odredaba o uspostavljanju jednakog tretmana u pogledu ostvarivanja prava na poslovno nastanjivanje privrednim subjektima i državljanima država članica, odnosno država kandidata, potrebno je da se postepeno ukinu i ograničenja u sticanju vlasništva. To se postiže tako što se prvo obezbedi sticanje vlasništva nekretnina za kćeri privrednih subjekata država članica, a u kasnijoj fazi pridruživanja, i njihovim agencijama i podružnicama, kao i samostalno zaposlenim licima iz država članica. S tim u vezi, treba naglasiti da su u svim sporazumima određene vrste nekretnina, kao što su: poljoprivredno zemljište, šumska zemljišta,

prirodna bogatstva, izuzete iz obaveze za uspostavljanje jednakog tretmana tokom postupka pridruživanja. Ista dinamika postepene liberalizacije pravnog prometa predviđena je i u odredbama o prometu kapitala, budući da je promet kapitala koji se odnosi na direktna ulaganja u nekretnine uslovljen upravo ostvarivanjem poslovnog nastanjivanja u državi kandidatu.

Ostvarivanje navedenih pretpostavki, kao elemenata za izgradnju stabilne Evropske zajednice država, bilo bi i odgovor na dilemu impliciranu osnovnim pitanjem u uvodu ovog rada. Odgovor koji potvrđuje realno stanje stvari u nezadrživom procesu evropske integracije kao uređenom sistemu harmonizovanih pravnih pravila na početku trećeg milenijuma.

LITERATURA

Avramović Nenad, *Strana direktna ulaganja i tranzicija*, Beograd: Zadužbina „Andrejević", 2006.

Cvetanović Slobodan , Jovović Dušanka, *Ekonomska politika Evropske unije – nova evropska ekonomija*, Niš: Ekonomski fakultet u Nišu, 2003.

Janjević Milutin, *III stub Evropske unije*, Beograd: Službeni list SCG, 2003.

Janjević Milutin , Lopandić Duško, *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*,

„Međunarodna politika", NIU „Službeni list SRJ", Pravni fakultet, Fakultet Političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.

Lopandić Duško, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Evropski pokret u Srbiji, 2001.

Obren Stanković, Orlić Miodrag, *Stvarno pravo*, deveto izdanje,Beograd: Pravni Fakultet u Beogradu, 1996.

Vlatko Mileta, *Leksikon Europske unije*, Zagreb: Politička kultura, 2003.

Vukadinović D. Radovan, *Međunarodno poslovno pravo*, posebni deo, Kragujevac: Institut za pravne i društvene nauke i Centar za pravo Evropske unije Kragujevac, 2009.

THE FREEDOM OF MOVEMENT AS THE LEGAL BASIS FOR PROPERTY AND CAPITAL TRADING IN THE EU

Key words: *freedom of movement/ freedom of housing/ property trading/ freedom of property trading/ freedom of capital trading*

Nataša Marković[1]
„Galeb Group", Šabac

SLOBODA PRUŽANJA USLUGA FIZIČKIM I PRAVNIM LICIMA U EVROPSKOJ UNIJI

FREEDOM OF PROVIDING SERVICES TO INDIVIDUALS AND CORPORATIONS IN THE EUROPEAN UNION

1. UVOD

Sloboda pružanja usluga fizičkim i pravnim licima razmatra se u ovom radu u okvirima političko-ekonomskog i pravnog koncepta organizacije zajedničkog života na Starom kontinentu koji bi, po mnogim procenama, mogao da nadživi sve dosad poznate nacionalne antagonizme. Taj koncept je zasnovan na ideji integracija država i nastanka današnje Evropske unije.

Kao početak integracija evropskih država i aktuelizacije ovog pitanja može se uzeti 9. maj 1950. kada je Robert Šuman dao predlog za **stvaranje nadnacionalne organizacije koja bi bila odgovorna za proizvodnju uglja i čelika**, što je stvorilo potrebu za obavljanjem niza poslova iz sektora pružanja usluga. Njegov predlog je usvojen 18. aprila 1957. Tada je i nastala **Evropska zajednica za ugalj i čelik**.

Jezgro Evropske unije začeto je Rimskim ugovorom o osnivanju **Evropske ekonomske zajednice** i **Evropske zajednice za atomsku energiju** 1957. godine. Te dve zajednice su se 1. jula 1967. formalno spojile u **Evropsku ekonomsku zajednicu**, a zatim je pomoću Jedinstvenog evropskog akta (1986) politička integracija krunisana Mastrihtskim ugovorom 7. februara 1992. kada je donet **Ugovor o Evropskoj uniji**[2]. Ugovorom iz Amsterdama, koji je potpisan 17. juna 1997, [3] izvršene su izvesne reforme u Uniji sa ciljem jačanja saradnje i pojednostavljenja njenog sistema.

Istorijski posmatrano, ideja evropskog ujedinjenja nije novijeg datuma i ne vezuje se samo za drugu polovinu dvadesetog veka kako se to neretko tumači. I ranije su postojali razlozi za različite koncepcije o međusobnom povezivanju zapadnoevropskih zemalja. Ti razlozi su bili različite prirode,

1 natasa.markovic@galeb.com

2 Ugovor iz Mastrihta stupio je na snagu 1. novembra 1993. i tada je osnovana Evropska unija.

3 Stupio na snagu 1. maja 1999.

od strateških i interesnih do istorijskih, dok ideja za povezivanje dela zemalja Evrope postoji još od šesnaestog veka. Prvi značajan predstavnik i zagovornik ideje o stvaranju zajednice država čuvara evropskog mira bio je francuski vojvoda Maskimilijan de Sali. On je smatrao da bi trebalo stvoriti **evropsku federaciju** koju bi činile hrišćanske republike, a u čijoj zaštiti mira bi trebalo da predvodi Francuska. Međutim, Francuz demokratske orijentacije i protivnik apsolutizma kralja Luja XIV, Sent Pjer pojavljuje se kao autor ideje o **federativnoj zajednici suverenih država**. Njegov doprinos ogleda se u projektu tzv. „Evropske republike" koji bi trebalo da čini stabilna alijansa država i savezni parlament ili savezni kongres. Razradi i daljem širenju ove ideje doprineli su Šarl Monteskje i Žan Žak Ruso. U svom spisu „Razmišljanja o evropskoj univerzalnoj monarhiji"[4] Monteskje razmatra ideju univerzalnog evropskog ujedinjenja. Rusoov rukopis „O federaciji kao sredstvu koje kombinuje korist malih republika sa velikim državama" posvećen je ideji i stvaranju neke vrste evropske federativne asocijacije.

Iz ovog kratkog retrospektivnog prikaza nastanka i razvoja ideje o Evropskoj uniji proizlazi i sam *problem ovog rada*, tačnije iz nacionalne političke orijentacije usmerene ka Evropskoj uniji. *Predmet* rada, istaknut u naslovu, javlja se kao potreba poznavanja i usklađivanja zakonodavstva ili pravnih propisa zemlje buduće članice sa Komunitarnim pravom[5] Evropske unije, odnosno sa propisima koji se javljaju u pružanju usluga kao objektu istraživanja.

Osnovna hipoteza u radu glasi – ko ima slobodu (i pravo) da pruža usluge u Evropskoj uniji?, a pomoćna – da li i pod kojim uslovima slobodu pružanja usluga u Evropskoj uniji mogu imati fizička i pravna lica nedržavljani EU?

Istraživanje je namenjeno razumevanju problema koji se odnose na pravni status slobode pružanja usluga u Evropskoj uniji, a samim tim i potrebama za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemalja koje su se opredelile da se kandiduju za članstvo u Evropskoj uniji.

U radu su primenjene istorijska, komparativna i metode analize i sinteze. Rad je strukturiran u šest pitanja: 1) Teorijsko određenje pojma slobode pružanja usluga; 2) Pravila o slobodi pružanja usluga; 3) Sloboda prometa kapitala i plaćanja u Evropskoj uniji; 4) Sporazumi o pridruživanju i slo-

4 Štampan 1934. godine**,**

5 Komunitarno pravo EU je skup svih usvojenih propisa i akata u okviru sva tri stuba Evropske unije (*Acquis Communautaire*), pri čemu je **prvi stub** Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i saradnji u novoj "arhitekturi" evropske integracije, **drugi stub** nadgradnja integracija koje predstavljaju spoljna i bezbednosna politika (bliže definisani u naslov V) i **treći stub** Ugovor iz Mastrihta kojim se reguliše saradnja u oblasti pravosuđa i unnutrašnjih poslova (definisani u naslovu VI). Navedeno prema: Milutin Janjević, Treći stub evropske unije, Beograd, 2003, str.20

bodi kretanja kapitala u EU; 5) Zaključak; 6) Osnovna literatura (koja je korišćena i konsultovana za pisanje rada).

2. TEORIJSKO ODREĐENJE POJMA SLOBODE PRUŽANJA USLUGA

O pojmu slobode i njenim osnovnim obeležjima može se govoriti sa različitih aspekata: sociološkog, pravnog, ekonomskog itd. Iako se u ovom slučaju radi o ekonomsko-pravnoj kategoriji pojma i o mogućnosti da se o njemu govori na različitim nivoima i okvirima, ovde će težište biti na pojmu pružanja usluga na nadnacionalnom nivou i to u okvirima evropskih integracija. Međutim, radi razumevanja opšteteorijskog pojma slobode, najpre će biti reči o opštim obeležjima i nekoliko osnovnih pristupa tom pojmu.

U sociološkom pristupu može se reći da pojam slobode predstavlja slobodu govora, slobodnu volju, pozitivnu i negativnu slobodu. Međutim, u sociološkom smislu umesno je govoriti i o slobodi poslovanja pravnih subjekata kao jednoj od glavnih ciljeva svih ustavnih određenja čime se zapravo ulazi u ustavno-pravnu kategoriju pojma. Ipak, može se izdvojiti shvatanje prema kojem sloboda predstavlja *problem definisanja klase delovanja koja leži izvan odgovarajuće nadležnosti zakona, tj. delovanja na koja neko ima pravo da ih vrši* kao što je npr. Privatnost (Blekburn, 1999: 394).

U pravnom smislu takođe, može se govoriti o slobodi govora, kretanja i nastanjivanja, o slobodi rada, štampe, naučnog i umetničkog stvaralaštva, udruživanja, o slobodi ugovaranja itd. Sloboda govora podrazumeva pravo građana da na osnovu zajamčene im slobode misli i opredeljenja javno istupaju u užem i u širem krugu iznoseći svoja shvatanja i ubeđenja.[6] Za razliku od ovoga, u opštem smislu, pravo kretanja i nastanjivanja jeste pravo građana da slobodno putuju u okvirima datog državnog područja i da se nastanjuju gde žele. Ovo pravo dugo vremena nije bilo opštepriznato, a i sada, u nizu zemalja podleže izvesnim ograničenjima koja se ogledaju u zabrani odlaska u određena područja, proterivanju, određivanju prinudnog mesta boravka, uskraćivanju prava na rad, pa samim tim i pružanja usluga.

U ekonomskom smislu, pojam slobode podrazumeva nepostojanje prisile; nepostojanje nužde; mogućnost neograničenog delovanja; pravo ekonomskih subjekata da po svojoj volji donose odluke i ulaze u određene aranžmane i akcije (Dragičević, 1965: 328). Istovremeno, mogli bismo reći da sloboda ekonomskih subjekata predstavlja podlogu za višestruko značenje pojma slobode u evropskim integracionim procesima, u kojima temelj predstavlja slobodno zajedničko tržište koje dalje strukturiraju

6 Pravni leksikon, Drugo izdanje,"Savremena administracija" Beograd, 1970, str 1046.

sloboda kretanja robe i kapitala, sloboda kretanja lica i radnika, sloboda pružanja usluga itd.

Međutim, kada je u pitanju *sloboda pružanja usluga u Evropskoj uniji*, njome se podrazumeva *osnovna vrsta tržišne slobode* koja proističe iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, iz brojnih sekundarnih pravnih akata Zajednice, zatim prakse Suda evropske zajednice koji zajedno određuju osnove na kojima se zasniva pravni sistem Evropske unije. Ipak, ovde treba ukazati da tu vrstu slobode pomenuta akta Evropske unije ne nameću pravnim porecima uređenja pojedinih država članica[7], jer se pravni poredak u svakoj državi uređuje njenim nacionalnim propisima. U literaturi se često podseća da takva sloboda država da samostalno uređuju svoje pravne poretke, može dovesti i do nemogućnosti za ostvarivanje nekih osnovnih sloboda iz Ugovora o EZ i na taj način može smanjiti mogućnost funkcionisanja zajedničkog tržišta. Tako se u pomenutom ugovoru, u članu 39. (bivši član 48.) govori o radnicima i navodi da su njima obezbeđena prava kretanja unutar Zajednice… a u članu 49. (bivši član 59.) se kaže da je zabranjeno ograničavanje slobode pružanja usluga unutar Zajednice kada se radi o državljanima država članica koji su se poslovno nastanili u državi Zajednice[8]. Praktično, ovde se radi o onim radnicima koji imaju građanski status, odnosno državljanstvo i prebivalište, pa u toj zemlji imaju i slobodu da u njoj pružaju usluge.

Sloboda pružanja usluga u Evropskoj uniji odnosi se na zemlje članice i regulisana je već pomenutim ugovorom (čl. 49-55.). U njemu je ona definisana kao „pravo fizičkih lica, državljana neke države članice i pravnih lica (trgovačkih društava) koja imaju sedište u nekoj državi članici, da unutar Zajednice pružaju usluge licima sa područja drugih država članica pod istim uslovima koji vrede kada se te usluge pružaju domaćim državljanima. Za obavljanje usluga od strane lica iz drugih država članica ne smeju postojati nikakve zabrane i ograničenja unutar zakonodavstva države članice u kojoj se usluga pruža, odnosno sa čije teritorije je lice kojem se usluga pruža“ (čl.49/1 Ugovora). Pored toga, Ugovorom su definisane i same usluge kao „različite radnje i dela koja se obavljaju u korist trećih lica uz naknadu i dela koja obuhvataju aktivnosti u okviru industrijske delatnosti, trgovačke delatnosti, zanatske delatnosti, kao i samostalnih zanimanja i profesija“ (čl.50/1. 2 Ugovora)

Primena pravila o slobodi pružanja usluga pretpostavlja kumulativno ispunjavanje nekoliko osnovnih pretpostavki. Prvo treba reći da trajno pružanje usluga na području druge članice zahteva poslovno nastanjenje na

7 Videti čl. 95 Ugovora o EZ.

8 *UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE ZAJEDNICE* (radni nelektorisani prevod Ugovora o osnivanju EZ – prečišćena verzija – izvodi.
http://www.mei.hr/Download, ugovor_o_EZ-radni_nelektorisani.doc.

osnovu prava osnivanja poslovnog subjekta. Primera radi, ovde treba reći da su i u našem zakonodavstvu prava domaćih i stranih pravnih subjekata izjednačena[9]. Kada se usluge pružaju stranim građanima u zemlji članici, tj. ukoliko rezultati usluga prelaze iz jedne u drugu državu, bez obzira da li to čine fizička ili pravna lica, te usluge imaju međunarodni karakter. Po pravilu, pružanje ovakvih usluga mora biti naplativo. Dakle, reč je o slučajevima u kojima neko napušta svoju državu radi pružanja usluga, odnosno o napuštanju države u kojoj obavlja svoju samostalnu delatnost i odlasku u drugu državu članicu EU radi pružanja usluge. Primera radi, ukoliko neko ima advokatsku kancelariju u Italiji, a otputuje u Francusku kako bi pružio advokatske usluge zastupanja svoje stranke pred sudovima u Francuskoj. Međutim, s obzirom na odredbu iz člana 49, ugovor bi u praksi bio sporan, posebno ako se odredbe o slobodi pružanja usluga primenjuju i u slučaju kada primalac dođe u državu davaoca usluga radi primanja usluga (npr. dolazak pacijenta iz Austrije u Nemačku privatnom lekaru na operaciju). U praksi se ovde i postavilo pitanje, tj. da li se i na primaoca usluga koji je iz druge države primenjuje isto pravo kao i na domaćeg državljanina i da li on može koristiti istu uslugu i pod istim pretpostavkama kao i domaći državljanin. Sudska praksa je u ovom slučaju objašnjena stanovištem da je tu reč o *pružanju usluga,* kao onim koje se pružaju turistima, studentima, licima na službenom putu za medicinske usluge i sl. U suštini, sloboda pružanja usluga u nekim slučajevima je proširena i na slobodu primanja usluga državljanima drugih država članica pod istim pretpostavkama kao što se usluge pružaju i domaćim licima. S tim uvezi, evo i primera: moguće je da davalac usluga ne napusti svoju matičnu državu i da to ne učini ni primalac usluge, a da sam rezultat usluge pređe iz jedne države u drugu (npr. državljanin Nemačke naruči od arhitekte iz Francuske idejno rešenje projekta za izgradnju zgrade – arhitekta uradi projekat u Francuskoj i pošalje ga u Nemačku (tzv. *Korrespondezdienstlastung*)). U svim tim slučajevima radi se o pružanju usluga izvan granica matične države[10]. Za njih je bitno da imaju određeni privredni karakter i imovinski karakter i da su profitabilne. Ukoliko usluge ispune sve ove uslove, onda je ugovorom obezbeđena sloboda pružanja usluga na području Zajednice i to pod istim pretpostavkama i uslovima koji važe za domaća fizička i pravna lica koja, takođe, pružaju takve usluge u državi članici u kojoj se usluga pruža (načelo jednakog postupanja prema domaćim državljanima).

9 Detaljnije videti: Ustav Srbije (2006), i Zakon o stranim ulaganjima (2003.) čl. 1, 2. i 3.

10 Navedeno prema: V. Hummer, W. Schweitzer, M.:Ausverkauf Österrich, s. 169; Halbronner, K., Nachbaur, A.: Die Dienstleistungstunsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH, Europäische, Zeitschrift füWirtschaftsrecht, 4/1992, s. 108. Detaljnije videti: Isto.

Dakle, na kraju ovog pitanja može se konstatovati da postoji sloboda pružanja usluga u korist državljana država članica koji imaju boravak u nekoj od država članica i koji su u nekoj od država članica poslovno nastanjeni, odnosno ukoliko u nekoj od država imaju prijavljeno obavljanje samostalne delatnosti[11]. Pravo pružanja usluga imaju i pravna lica, a na slobodu pružanja usluga primenjuju se odredbe iz Ugovora (čl. 45-48.) kao i one koje se odnose na slobodu nastanjivanja (čl. 55. Ugovora).

3. PRAVILA O SLOBODI PRUŽANJA USLUGA U EVROPSKOJ UNIJI

Osnovno pravno pravilo o slobodi pružanja usluga u svim članicama Evropske unije izražava se u jednakosti tretmana za davaoce usluge, odnosno da su davaoci usluga izjednačeni sa davaocima usluga – *državljanima domaće države*. Ovde treba napomenuti da su Ugovorom o Evropskoj uniji u ugovor unete posebne odredbe o *pravu državljana i država članica kao građana Unije* (*die Unionsbürgerschaft, citizenship of the Union*)[12]. Ovde je posebno važno imati u vidu da su ***prava i obaveze koje imaju državljani država kao građani Unij određeni pravom Zajednice, a ne pojedinim nacionalnim zakonodavstvima***[13]. Svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica ujedno je i građanin Unije[14]. Status građanina Unije ne zamenjuje državljanstvo pojedine države članice. Njime se samo proširuje, nadopunjuje državljanstvo pojedine države i članice novim pravima ali i obavezama. S tim u vezi, državama članicama se preporučuje da, ukoliko nisu uskladile, usklade svoje zakonodavstvo sa ovim pravilima u Evropskoj uniji, kako bi otklonile mogućnost da građani drugih država članica na bilo koji način budu diskrimisani u pogledu slobode pružanja usluga.

Ipak, načelo jednakog postupanja prema domaćim državljanima (*equality of treatment*), odnosno pravila o slobodi pružanja usluga (iz člana 49-55. Ugovora) prave izvesne izuzetke koji su karakteristični, pre svega, kada je u pitanju pružanje usluga iz oblasti prevoza, bankarskih i osiguravajućih usluga. Sloboda pružanja usluga u oblasti prevoza sprovodi se po odredbama ugovora koje se odnose na prevoz (čl. 51/1 Ugovora), a liberalizacija bankovnih i osiguravajućih usluga povezana je sa kretanjem kapitala i re-

11 V.Werzel, U.: Die Dienstleistungsfrekeit nach den Artikeln 59-56., des EWG-Vertags, Münster, 1992 s. 160

12 Navedene su odredbe unete kao Deo II. Ugovora i to kao čl. 8– 8e. Posle izmene Ugovora takozvanim Amsterdamskim ugovorm one su prenumerisane u čl. 17 -22.

13 Ova prava su definisana u članovima 17-22 Ugovora.

14 Videti član 17/1. Ugovora.

alizuje se u sklopu liberalizacije prometa kapitala u tim delatnostima (čl. 51/2. Ugovora).

Pored toga, vredi napomenuti da pravila o slobodi pružanja usluga i pravila o slobodi poslovnog nastanjivanja, iako imaju određene sličnosti, imaju i značajne razlike. Za pravilo jedne i druge slobode zajednički su njihovi adresati. Sloboda pružanja usluga, kao i sloboda poslovnog nastanjivanja, postoji kao važeće pravilo za državljane članica Evropske unije koji se bave samostalnom delatnošću trgovačke, industrijske ili zanatske prirode, odnosno nekom drugom delatnošću. Zbog toga se sloboda pružanja usluga razlikuje od slobode kretanja radnika po istim kriterijumima po kojima se razlikuje sloboda poslovnog nastanjivanja i sloboda kretanja radnika. Dakle, značajna razlika između te dve vrste sloboda sastoji se u tome da se pravila o slobodi poslovnog nastanjivanja primenjuju kada neko fizičko ili pravno lice sa sedištem u drugoj državi članici osniva preduzeće i proširuje svoju delatnost osnivanjem agencije ili njene podružnice, a koju je ranije već osnovalo u nekoj drugoj državi članici. Tako pretpostavku za poslovno nastanjiivanje predstavlja potencijalna trajnost za obavljanje određene samostalne delatnosti na teritoriji druge države članice radi čega se zahteva poslovno nastanjivanje na teritoriji druge države članice EU. Kod slobode poslovnog nastanjivanja, zapravo, radi se o tome da se samostalna delatnost obavlja u drugoj državi članici, a ne u državi članici porekla i to na taj način da radi obavljanja te delatnosti u drugoj državi članici lice ima svoje primarno ili sekundarno poslovno nastanjenje. Kod slobode pružanja usluga, radi se o tome da se usluge u drugoj državi članici pružaju samo privremeno izvan granica države u kojoj se inače ima poslovno nastanjenje. Praktično, to podrazumeva i postojanje privremenog boravka na području druge države članice, ali ne iziskuje i poslovno nastanjivanje u njoj[15].

Smisao pravila o slobodi pružanja usluga svodi se na to da se pod istim uslovima kao i domaćim državljanima omogući pružanje usluga izvan države u kojoj neko lice ima svoje poslovno nastanjenje i to bez potrebe za osnivanje svog poslovnog nastanjivanja. Ipak u praksi, pravila o slobodi pružanja usluga na osnovu člana 50/1. Ugovora primenjuju se tek supsidijarno, odnosno za one delatnosti koje se ne mogu podvesti pod slobodu kretanja robe, kapitala i lica. Međutim, pravila o slobodi pružanja usluga (čl. 49-52. Ugovora) ne vrede za pružanje usluga kao što su: transport, bankarske usluge i usluge osiguranja. Sloboda pružanja usluga u oblasti transporta se provodi prema odredbama Ugovora koje se odnose ne prevoz (čl. 51/1. Ugovora). Liberalizacija bankovnih i osiguravajućih usluga vezanih

15 Detaljnije videti: V.Hailbronner, K., Nachbaurr, A.: o.c., s. 106; Evans, A.: o.c. s.332, Lenz/Kommentar, s. 523; Schwarze/Kommentar, s.792. i dr.

za kretanje kapitala provodi se u sklopu liberalizacije prometa kapitala u tim delatnostima (čl. 51/2. Ugovora)

4. SLOBODA PROMETA KAPITALA I PLAĆANJA U EU

Sloboda kretanja kapitala i plaćanja u Evropskoj uniji regulisana je (čl. 56-60. Ugovora) tako da su u prometu kapitala i plaćanja između država zabranjena sva ograničenja (čl. 56. Ugovora). Ovde je sloboda kretanja kapitala uzeta kao nužna pretpostavka zajedničkog, ujedinjenog i potpuno integrisanog tržišta EU.

Neograničen promet kapitala i plaćanja u Evropskoj uniji je neophodan i predstavlja osnov za ostvarivanje svih drugih osnovnih sloboda, uključujući i one iz Ugovora na kojima se zasniva funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Kada se analizira Ugovor o Evropskoj uniji iz Mastrihta onda se može zapaziti da su na osnovu njega i pravila o slobodi kretanja kapitala i plaćanja doživela veoma važne promene. Tako su od 1. januara 1994. na snazi nove odredbe o slobodi prometa kapitala i plaćanja kojima je potpuno liberalizovan promet kapitala i plaćanja u Evropskoj uniji u cilju ostvarivanja privredne i monetarne unije država članica i posebno je naglašeno da su zabranjena sva ograničenja prometa kapitala i plaćanja[16]. Daljom analizom Ugovora vidljivo je da je na osnovu člana 56/1. liberalizovan promet kapitala kako između država članica, tako i između država članica i trećih država. Ovde treba zapaziti da sloboda prometa kapitala nije ograničena na promet između lica koja su smeštena na prostor neke od država članica. Naprotiv, sloboda prometa kapitala je proširena na svaki promet kapitala koji se odvija između država članica pa, čak, i između država članica i trećih država nezavisno od državljanstva, mesta boravka stranaka, mesta u koje se ulaže kapital ili mesta iz kojeg potiče kapital[17]. Svako ograničenje takvog prometa kapitala i svaki oblik diskriminacije lica koja učestvuju u prometu kapitala na osnovu državljanstva ili po nekom drugom osnovu su zabranjeni. Obaveza država članica jeste da otklone sva ograničenja u slobodnom prometu kapitala kao i da u svoja zakonodavstva ne unose nikakva nova ograničenja. Takođe, zabranjuju se sve mere koje formalno ili materijalno sprečavaju ili otežavaju promet kapitala bez obzira da li se radi

16 Čl. G (15.) Ugovora o Evropskoj uniji od 7.2.1992. godine (poznat kao Ugovor iz Mastrihta) izmenjene su brojne odredbe Ugovora. Prijašnji čl. 67-73. Ugovora o Evropskoj zajednici, koji su do tada uređivali slobodu prometa kapitala i plaćanja, zamenjeni su novim čl. 73.b-73.h koji su stupili na snagu od 1.01.1994.godine (čl.73.a). Posle izmena Ugovora o Evropskoj zajednici Ugovorom iz Amsterdama od 2.10.1997.godine navedeni članovi 73.b-73.h prenumerisani su u čl. 56-60. koji su i danas na snazi u pogledu prometa i kapitala.

17 Videti: V. Calliess i dr./Kommentar, s. 863; Lenz/Kommentar, s. 571.

o ograničenjima koja se nalaze u propisima ili proizlaze iz prakse država članica. Od apsolutne i neograničene slobode prometa kapitala mogući su izuzeci i odstupanja samo u okvirima utvrđenim Ugovorom. Tako je, na primer, u čl. 57/1 Ugovora određeno da odredbe o slobodi prometa kapitala ne utiču na primenu pravila nacionalnih zakonodavstava država članica i pravnog poretka Zajednice o ograničenjima kretanja kapitala prema trećim državama koja su postojala na dan 31.12.1993. godine, a koja se odnose na direktna ulaganja, uključujući i nekretnine, poslovno nastanjenje, pružanje finansijskih usluga i pristup hartijama od vrednosti na tržištu kapitala[18].

5. EVROPSKI SPORAZUMI O PRIDRUŽIVANJU I SLOBODA KRETANJA KAPITALA

Evropski sporazumi o pridruživanju sa državama kandidatima za članstvo u okviru odredaba o postepenom uspostavljanju tržišnih sloboda, posebno slobode poslovnog nastanjivanja i slobode kretanja kapitala, sadrže i posebne obaveze država kandidata u pogledu liberalizacije. S tim u vezi, države kandidati imaju obavezu da u određenim fazama tokom postupka pridruživanja postepeno otklanjaju prepreke u svojim nacionalnim zakonodavstvima o slobodnom kretanju lica i o slobodnom prometu roba, usluga i kapitala.

Sporazumi o pridruživanju, koji su zaključeni između evropskih zajednica i njihovih država članica i država koje se pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji (takozvani: *Evropski sporazum, Europe Agreements, EU-Abkommen, Assoziierungsabkommen* – u daljem tekstu: sporazumi), predstavljaju pripremnu fazu na putu određene države za članstvo u Evropskoj uniji. Smisao zaključivanja sporazuma je u ostvarivanju političkog dijaloga u razvoju političkih odnosa između Zajednice, država članica i države koja u doglednoj budućnosti treba da ispuni uslove za članstvo (država kandidat za članstvo), a posebno radi pružanja podrške državi kandidatu za članstvo u provođenju privrednih reformi koje su neophodne za prelazak na tržišno privređivanje i za punopravno članstvo. Praktično, tim ***sporazumima se daje podrška nastojanjima državi da završi prelaz na slobodno-privredni princip privređivanja, reformiše svoj privredni i pravni siste, da bi se tako transformisana postepeno mogla integrisati u privredni i pravni sistem Zajednice***. Kada se analiziraju ti sporazumi, onda se može zapaziti da se oni u najvećem delu odnose upravo na otklanjanje svih smetnji iz privrednog i pravnog sistema, a posebno onih koje se odnose na slobodnu trgovinu i slo-

18 Na osnovu čl.57/2. Veće može na predlog Komisije da odlukom kvalifikovane većine usvoji mere o krketanju kapitala iz trećih država i u treće države putem direktnih ulaganja, poslovnog nastanjivanja, pružanja finansijskih usluga i pristupa hartijama od vrednosti na tržištu kapitala.

bodno tržišno privređivanje. Pojedini sporazumi sadrže i posebne odredbe u kojima se izražava cilj postepenog uspostavljanja područja slobodne trgovinske zone i tržišnih sloboda na kojima se bazira zajedničko evropsko tržište.

Posebnim odredbama sporazuma uređuje se postepeno uspostavljanje pretpostavki za ostvarivanje osnovnog načela jednakog tretmana domaćih državljana i državljana iz država članica u pogledu slobode kretanja radnika, poslovnog nastanjivanja i pružanja usluga[19]. U okviru tih odredbi, države kandidati za članstvo imaju obavezu da u određenim fazama tokom pridruživanja liberalizuju svoja nacionalna pravila o prometu roba, o kretanju kapitala, o ulaganjima u privredu itd.

U cilju ostvarivanja pretpostavki za političke i privredne integracije države kandidati imaju obaveze da usklade svoja zakonodavstva sa pravom Zajednice u svim oblastima koje su važne za funkcionisanje tržišne privrede i za ostvarivanje tržišnih sloboda. S tim u vezi, države su obavezne da promene nacionalna pravila koja na razne načine ograničavaju kretanje kapitala, strana ulaganja i investicije u postojeća i u nova privredna društva i u druge privredne subjekte.

ZAKLJUČAK

Na kraju analize, problem slobode pružanja usluga u prometu robe i kapitala u Evropskoj uniji može se sintetizovati u nekoliko osnovnih konstatacija – zaključaka svih razmatranih pitanja.

Sloboda pružanja usluga u Evropskoj uniji podrazumeva jednu od osnovnih vrsta *tržišnih sloboda,* a proističe iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, iz brojnih sekundarnih pravnih akata Zajednice, iz prakse Suda Evropske zajednice koji zajedno određuju osnove na kojima se zasniva pravni sistem Evropske unije. Međutim, tu vrstu slobode pomenuta akta Evropske unije ne nameću pravnim porecima uređenja pojedinih država članica, jer se pravni poredak u svakoj državi uređuje njenim nacionalnim propisima, ali se zemljama budućim članicama preporučuje da usklade svoje pravne i privredne sisteme sa sistemima Evropske unije, kao jednu od osnovnih pretpostavki iz Sporazuma o pridruživanju.

Sloboda pružanja usluga postoji u korist državljana država članica i to onih koji imaju boravak u nekoj od država članica i koji su u nekoj od država članica poslovno nastanjeni, odnosno ukoliko u nekoj od država

19 Detalnjije videti: Dauses, M., Verny A.: Allgemeine Methhodik der Rechtsangleichung das EU-Recht am Beispiel der Tschechischen Republik, in Osterweiterung der EU (Hrsg. M. Dauses), Wiesbaden, 1998., s. 109.

imaju prijavljeno obavljanje samostalne delatnosti. Pravo pružanja usluga imaju i pravna lica, a na slobodu pružanja usluga primenjuju se odredbe iz Ugovora, kao i one koje se odnose na slobodu nastanjivanja.

U interesu ostvarivanja pretpostavki za političke i privredne integracije, države kandidati imaju obavezu da usklade svoja zakonodavstva sa pravom Zajednice u svim oblastima koje su važne za funkcionisanje tržišne privrede i za ostvarivanje tržišnih sloboda. S tim u vezi, države su obavezne da promene nacionalna pravila koja na razne načine ograničavaju kretanje kapitala, strana ulaganja i investicije u postojeća i u nova privredna društva i u druge privredne subjekte.

LITERATURA

a) STUDIJE

Avramović N., *Strana direktna ulaganja i tranzicija*, Zadužbina „Andrejević", Beograd, 2006.

Cvetanović S. & Jovović D., *Ekonomksa politika Evropske unije – nova evropska ekonomija*, Ekonomski fakultet u Nišu, Niš, 2003.

Dauses, M., Verny A.: Allgemeine Methhodik der Rechtsangleichung das EU-Recht am Beispiel der Tschechischen Republik, in Osterweiterung der EU (Hrsg. M. Dauses), Wiesbaden, 1998.

Janjević M., *III stub Evropske unije*, „Službenini list SCG", Beograd, 2003.

Janjević M. & Lopandić D., *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*,

„Međunarodna politika", NIU „Službeni list SRJ", Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.

Lopandić D., *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001.

Vlatko M., *Leksikon Europske unije*, „Politička kultura", Zagreb, 2003.

Vukadinović D. R., *Međunarodno poslovno pravo*, posebni deo, Institut za pravne i društvene nauke i Centar za pravo Evropske unije Kragujevac, Kragujevac, 2009.

b) REČNICI I LEKSIKONI

Sajmon Blekburn, Oksfordski filozofski rečnik, „Svetovi", Novi Sad, 1999.

Pravni Leksikon, „Savremena administracija" Beograd, 1970.

Adolf Dragičević, Leksikon političke ekonomije, „Informator" Zagreb, 1965.

c) UGOVORI

1. UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE ZAJEDNICE (radni nelektorisani prevod Ugovora o osnivanju EZ – prečišćena verzija – izvodi.

http://www.mei.hr/Download, ugovor_o_EZ-radni_nelektorisani.doc

Babović J.[1], Veselinović B.[2]

AGRARNA POLITIKA EU I PRILAGOĐAVANJE AGRARA SRBIJE

Rezime: U radu je razmatrano pitanje prilagođavanja agrarne politike Srbije sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije. Zajednička agrarna politika Evropske unije zasnovana je na povećanju konkurentske sposobnosti, očuvanju životne sredine, upravljanju poljoprivrednim zemljištem i ekonomskoj diverzifikaciji uz povećanje kvaliteta života. Harmonizacija agrarne politike Srbije sa Zajedničkom agrarnom politikom podrazumeva usklađivanje nivoa zaštite i dohodovne podrške poljoprivredi. Potrebno je iznaći odgovarajuća rešenja za unapređenje proizvodne strukture u agrarnom sektoru, unaprediti konkurentnost uz korišćenje komparativne prednosti agrara Srbije i sprovesti harmonizaciju svih segmenata nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije. U procesu prilagođavanja agrarne politike Srbije potrebno je uskladiti politiku ruralnog razvoja, politiku cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, mere budžetske politike, legislativu, institucije, izvore finansiranja i investiranja u poljoprivredu i rad stručnih savetodavnih službi. Težište treba dati multifunkcionalnom razvoju, razvoju održive integralne i organske proizvodnje uz očuvanje životne sredine.

Ključne reči: *agrarna politika, harmonizacija, konkurentnost, multifunkcionalni razvoj, organska proizvodnja*

Uvod

Bitan uslov za zemlje koje pretenduju da postanu članice Evropske unije je usklađivanje nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije.

1 babovic@fimek.edu.rs
2 brane1952@yahoo.com

U radu su prikazani značaj, uloga, ciljevi i principi na kojima počiva Zajednička agrarna politika, kao jedan od fundamentalnih segmenata temelja Evropske unije.

Relativni ekonomski značaj koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi naše zemlje, ukazuje na potrebu analize mogućih budućih implikacija priključenja Evropskoj uniji na poljoprivredu Srbije. Harmonizacija agrarne politike Srbije sa Zajedničkom agrarnom politikom podrazumeva usklađivanje nivoa zaštite i dohodovne podrške poljoprivredi. Nivo zaštite naše poljoprivrede je znatno ispod nivoa koji svojim farmerima obezbeđuje Evropska unija. Potrebno je povećati obim budžetskih plaćanja, cenovnu podršku i time povećati konkurentsku sposobnost poljoprivredno-prehrambenih proizvoda našeg agrara.

Poljoprivredno-prehrambeni proizvodi iz naše zemlje nisu dovoljno konkurentni na evropskom tržištu u pogledu cena, kvaliteta i traženih količina. Niska produktivnost i izostanak tehnoloških inovacija, menadžmenta, marketinga i finansija u proizvodnji uticali su na izostanak primene standarda kvaliteta i bezbednosti hrane, koji se na probirljivom tržištu Evropske unije postavljaju kao prioritet. Srbija bi osnovne razloge za nezadovoljavajuću konkurentsku sposobnost svojih poljoprivrednih proizvoda trebalo da traži u neracionalnom korišćenju resursa, odsustvu interne ekonomije, kontrolrole finansijskih tokova i neadekvatnim ekonomskim merama.

Cilj i metod rada

Cilj istraživanja u ovom radu je da se kvantifikuju mogući uticaji Zajedničke agrarne politike Evropske unije na poljoprivredu Srbije, posmatrano kroz prizmu konkurentnosti poljoprivrede, pre svega na unutrašnjem, a zatim i na međunarodnom tržištu.

U procesu pristupanja Evropskoj uniji kao neophodan cilj nameće se pitanje razvoja poljoprivrede i harmonizacija nacionalne agrarne politike sa mehanizmima Zajedničke agrarne politike Evropske unije. Tu se, pre svega, misli na podizanje konkurentske sposobnosti i korišćenje komparativnih prednosti naše poljoprivrede putem usklađivanja politike cena , mera budžetske podrške, legislative, institucija, načina kreditiranja i investiranja u poljoprivredu i na stručni savetodavni rad.

Zadatak je da se iznađu adekvatna rešenja za prevazilaženje strukturnih problema u agrarnom sektoru i sprovede harmonizacija nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom.

U istraživanju je primenjen kvantitativno-kvalitativni metod. Istraživanje je zasnovano na raspoloživim podacima, uz primenjeni metod *istraživanja za stolom* (*desk research*).

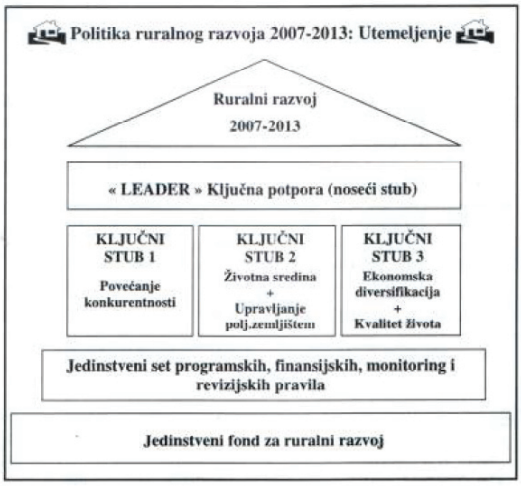
Rezultati istraživanja

U procesu pristupanja Evropskoj uniji kao neophodan uslov nameću se pitanja razvoja poljoprivrede i harmonizacija nacionalne agrarne politike budućih aplikanata sa mehanizmima. To se odnosi na politiku cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, mere budžetske podrške, legislativu, institucije, izvore kreditiranja i investicija u poljoprivredi i na stručni savetodavni rad. Usklađivanje veterinarskih, sanitarnih i fitosanitarnih pravila sa standardima Evropske unije predstavlja prioritetni zadatak u oblasti agrara, koji će u praksi omogućiti izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Dva bitna uslova koje Evropska unija postavlja pred zemlje aplikante u oblasti poljoprivrede i agrarne politike su:

- prevazilaženje strukturnih problema u agrarnom sektoru;
- harmonizacija nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom.

Slika 1.



Izvor: European Commission – Directorate General for Agriculture, EU rural development policy 2007-2013

Rešavanje strukturnih problema u poljoprivredi podrazumeva promenu agrarne strukture na privatnom vlasništvu, kao i uspostavljanje tržišta agrarnih inputa i autputa (output) sa dominacijom privatnih proizvodnih subjekata. Putem liberalizacije tržišta i cena, potrebno je stvoriti novi makroekonomski ambijent za poljoprivredu. Ne treba zanemariti ni adekvatne reformske zahvate u domenu zemljišne politike i stvaranja agrarne strukture, koja se zasniva na privatnom vlasništvu nad zemljištem i ostalim

proizvodnim sredstvima. Sve navedene promene u pravcu približavanja agrarne politike Srbije standardima Evropske unije, ne mogu se ostvariti bez paralelnog reformisanja starih i formiranja novih institucija relevantnih tržišnom obrascu privređivanja.

Harmonizacija nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije podrazumeva i usklađivanje nivoa zaštite i dohodovne podrške poljoprivredi. Nivo zaštite poljoprivrede u Srbiji je znatno ispod nivoa koji svojim farmerima obezbeđuje Evropska unija. Za najveći broj poljoprivrednih proizvoda obim budžetskih plaćanja, kao i cenovne podrške tržištu, moraće se značajno povećati, što će neminovno usloviti porast budžetskih opterećenja.

Bitna mera u domenu usklađivanja sa standardima Zajedničke agrarne politike odnosi se na harmonizaciju carinskih propisa. Budući da je nivo eksternih carina u Evropskoj uniji znatno veći u odnosu na Srbiju, u ovom segmentu neophodno je značajno povećanje carinske zaštite.

Kao jedno od primarnih obeležja reformisane Zajedničke agrarne politike navode se mehanizmi za ograničavanje proizvodnje u suficitarnim sektorima. Sistem proizvodnih kvota za mleko i šećer, kao i programi ograničavanja površina pod žitaricama, uljaricama i proteinskim kulturama predstavaljaju mere Zajedničke agrarne politike kojima se mora prilagoditi i agrarna politika Srbije. Ova oblast harmonizacije sa Zajedničkom agrarnom politikom jeste složena s obzirom na postojanje kolizije naših opredeljenja za povećanje obima proizvodnje i težnje Evropske unije da svoju proizvodnju redukuje. Da bi se izbegli negativni efekti ovakvih mera po naš agrarni sektor, potrebno je, odgovarajućim merama agrarne politike, značajno povećati proizvodnju pre pristupanja Evropskoj uniji, kako bi naše početne pozicije za određivanje nivoa kvota bile što povoljnije.

U cilju ispunjavanja navedenih uslova Evropska unija obezbeđuje podršku svojim budućim članicama. Finansijski deo podrške za zemlje Zapadnog Balkana realizuje se putem CARDS programa. Drugi deo pomoći odnosi se na ulogu Evropske unije u procesu harmonizacije agrarnih politika zemalja kandidata sa reformisanom Zajedničkom agrarnom politikom. Stvaranje uslova za uspešnu integraciju u tržišni sistem Evropske unije ostvaruje se i kroz relevantne bilateralne trgovinske aranžmane sa zemljama aplikantima.

Efekti priključenja Srbije Evropskoj uniji koji se očekuju u oblasti poljoprivrede reflektovaće se, kako na mikro, tako i na makroekonomskom nivou. Na osnovu iskustva zemalja centralno-istočne Evrope, koje su postale članice 2004, mogu se uočiti izvesne implikacije koje će, sasvim je izvesno, postati i deo svakodnevice naših farmera, ali i celokupnog stanovništva. Naime, priključenje jedinstvenom tržištu Evropske unije i prihvatanje principa i mehanizama Zajedničke agrarne politike, reflektuje se nizom efekata u oblasti

proizvodnje i potrošnje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Srbija se na međunarodnom tržištu, sudeći prema aktuelnim empirijskim podacima, pojavljivala kao neto uvoznica, a posle 2005. kao neto izvoznica. Takav status u spoljnotrgovinskim odnosima za našu zemlju, kao buduću članicu Evropske unije, značiće suočavanje sa povećavanjem nivoa mera uvozne zaštite.

U oblasti sistema i politike cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda takođe se očekuju izvesne promene. Na tržištu Evropske unije cene agrarnih proizvoda znatno su iznad nivoa koji ostvaruju poljoprivredni proizvođači u našoj zemlji. Prelaskom na jedinstveno evropsko tržište očekuje se porast cena i opadanje tražnje za ovom grupom proizvoda, što bi uslovilo i niz negativnih efekata na već nizak životni standard potrošača.

Očekivane implikacije u stočarskoj proizvodnji takođe nisu ohrabrujuće. Neizostavno poštovanje veterinarskih i higijenskih standarda Evropske unije, koje kao obaveza proističu iz članstva, naše će proizvođače suočiti sa problemima jake konkurencije na evropskom tržištu. Slični efekti očekuju se i u oblasti prehrambene industrije, koja zbog niskog stepena korišćenja kapaciteta, visokih fiksnih troškova, zastarele tehnologije i neadekvatnog asortimana i menadžmenta, u najvećem broju slučajeva, neće biti u mogućnosti da se takmiči sa proizvođačima Evropske unije. Nepovoljne tržišne pozicije proizvođača hrane u Srbiji javljaju se kao rezultat politike cena i nekonkurentnosti u pogledu kvaliteta i ispunjavanja standarda. Nepovoljnu poziciju na tržištu možemo prevazići putem boljeg korišćenja komparativnih prednosti i jačanja konkurentnosti agrarnog sektora Srbije.

Efekti priključenja Evropskoj uniji u pogledu kretanja nivoa zaštite biće određeni, pre svega, zastupljenom proizvodnom strukturom u našem agrarnom sektoru. U skladu sa merama za ograničavanje proizvodnje u suficitarnim sektorima na području Evropske unije, kretaće se i nivo ukupne zaštite poljoprivrede Srbije. Što se tiče direktnih plaćanja farmerima, koja su od 1995. postala jedno od ključnih obeležja Zajedničke agrarne politike, njihova aplikacija na nove članice predmet je brojnih opsežnih diskusija. Razlozi tih diskusija nalaze se u činjenici da nivo direktne podrške koji će biti odobren novim članicama ne ostvaruje efekte isključivo na dohodak farmera u tim zemljama, nego i na ukupne pozicije i budžet Evropske unije. Zbog toga Unija zauzima stav o postepenom uvođenju direktnih podsticaja, dok na drugoj strani nove članice insistiraju na jednakom nivou i načinu isplaćivanja sredstava za ove namene.

Zamena nacionalne agrarne politike Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije, kako dosadašnja praksa pokazuje, početne efekte ispoljava nakon pet, a potpuni uticaj tek nakon deset godina. Međutim, pojedini efekti kratkoročnog karaktera, javljaju se već u periodu pregovaranja i postepenog preuzimanja elemenata Zajedničke agrarne politike. Te implikacije naš

agrarni sektor i potrošači poljoprivredno-prehrambenih proizvoda osetiće u određenoj meri u periodu pre, ali i tokom priključenja Evropskoj uniji.

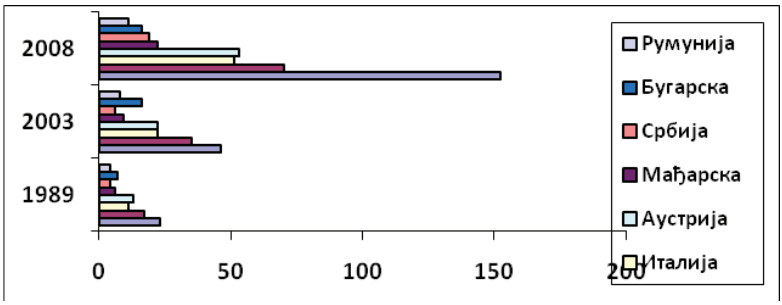
Implikacije ZAP na konkurentnost poljoprivrede Srbije

Povećanje konkurentnosti dovodi do poboljšanja ekonomskog položaja proizvođača na tržištu. Kvalitet, cene, znanje i infomacije su bitni faktori konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda. Evropska unija je za dobijanje zelenog svetla za pridruživanje zemalja aplikanata, između ostalog, postavila i kriterijume koji se odnose na odgovarajući stepen konkurentnosti. Pored uspostavljanja vladavine prava i demokratije, za Srbiju, kao potencijalnu članicu Evropske unije, od presudne je važnosti formiranje takvog makroekonomskog okvira, koji će omogućiti uspešnu integraciju u jedinstveno evropsko tržište i spremnost da se amortizuju pritisci konkurencije na tom tržištu.

Konkurentnost poljoprivrede Srbije znatno je slabija, ne samo u odnosu na Evropsku uniju, već i u poređenju sa nekim zemljama iz okruženja. Nedovoljna investiciona ulaganja i nedostatak kapitala uslovili su teničko-tehnološko zaostajanje agrarnog sektora Srbije. Poljoprivredno-prehrambeni proizvodi iz naše zemlje, generalno posmatrano, nisu dovoljno konkurentni na evropskom tržištu, u pogledu cena, kvaliteta i traženih količina. Niska produktivnost i izostanak tehnoloških inovacija, menadžmenta i marketinga u proizvodnji uticali su na izostanak primene standarda kvaliteta i bezbednosti hrane, koji se, na probirljivom tržištu Evropske unije, postavljaju kao prioritet.

Evidentno niska produktivnost po aktivnom poljoprivredniku, ali i po ostvarenim prinosima po hektaru obradive površine u Srbiji, ukazuju na potrebu poboljšanja interne ekonomije u poslovanju i primenu adekvatnih sistemskih rešenja koja bi doprinela povećanju produktivnosti, kao bitnog indikatora konkurentnosti agrarnog sektora.

Slika 2. Broj stanovnika koje hrani jedan aktivni poljoprivrednik



Izvor: FAO

Trenutno stanje konkurentnosti na nivou proizvoda koji učestvuju u spoljno-trgovinskoj razmeni poljoprivrede ocenjeno je kao nezadovoljavajuće. Izuzimajući šećer, čiji se izvoz na tržište Evropske unije zasnivao na preferencijalnim trgovinskim aranžmanima, u strukturi izvoza dominiraju poljoprivredni proizvodi. Nepovoljna struktura izvoza uticala je na nisku konkurentnost izvoza. U izvozu su zastupljeni proizvodi niže faze prerade – sirovine i poluproizvodi. Međutim, prisutni su pozitivni trendovi u spoljnotrgovinskom prometu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Pokrivenost uvoza sa izvozom u 2008. iznosi 133,3%, a u 2009. 148,69%. Vodeći proizvodi u izvozu su maline, šećer, kukuruz, pivo, brašno, biskviti, sojino ulje, sokovi, mineralne vode i semenska roba.

Tabela 1. Izvoz-uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (mil.$)

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Izvoz	317	534	582	823	943	1265	1686	1957
Uvoz	453	549	651	866	790	905	1116	1468
Saldo	-136	-15	-69	-43	153	360	570	489

Izvor: RZS

Skromno učešće proizvoda višeg stepena finalizacije ukazuje na njihovu nisku konkurentnost. Podaci govore (Babović, 2010) o zaostajanju u investiranju, razvoju asortimana prehrambene industrije i izostanku istraživanja međunarodnog tržišta. Predimenzionirani i zastareli kapaciteti za preradu, inovacije i znanje predstavljaju ograničavajući faktor proizvodnje visokofinalnih proizvoda za izvoz na konkurentnom svetskom tržištu. Nisko korišćenje kapaciteta uslovljeno je nedostatkom kvalitetnih sirovina. Cilj je da se iskoriste postojeća i nova znanja, uvedu inovacije, razviju nove biotehnologije i kreira raznovrsni kvalitetni sertifikovani asortiman, unaprede menadžment i marketing u poslovanju i iskoristi komparativna prednost ekoloških sirovina u sticanju komparativne prednosti gotovih proizvoda na svetskom tržištu.

Kada je u pitanju konkurentnost postoji nepodeljeno mišljenje o veoma visokom značaju tzv. necenovnih faktora, oličenih, pre svega, u kvalitetu proizvoda. U savremenim uslovima konkurentnost kvalitetom, naročito na međunarodnom tržištu, nalazi svoju potpunu afirmaciju. Izrazito mali broj agrarnih proizvoda koje Srbija izvozi mogu na svetskom tržištu konkurisati kvalitetom.

Funkcionalno povezivanje primarnih proizvođača, prehrambene industrije, trgovinskih firmi, kao i subjekata iz sektora usluga u domenu poljoprivrede, jedan je od načina za unapređenje konkurentnosti. Naime, povezivanje ovih subjekata u grupacije značilo bi intenziviranje komunikacije,

razmenu ideja, pokretljivost radne snage, kao i povećanje domaće proizvodnje i unapređenja kvaliteta proizvoda koji bi bili konkurentniji u izvozu.

S obzirom na značaj koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi Srbije, unapređenje konkurentske sposobnosti agrarnog sektora poima se kao izuzetno bitan segment priprema za priključenje Evropskoj uniji. S tim u vezi, ključna pitanja koja se postavljaju, odnose se na strategiju, subjekte, kao i konkretne aktivnosti kojima bi se omogućilo da agrarni proizvodi iz naše zemlje postanu konkurentni na evropskom i svetskom tržištu.

Kao zemlja koja raspolaže relativno povoljnim prirodnim uslovima za razvoj poljoprivrede, Srbija bi osnovne razloge za nezadovoljavajuću konkurentsku sposobnost svojih poljoprivrednih proizvoda trebalo da traži u neracionalnom korišćenju resursa, odsustvu interne ekonomije, kontrole finansijskih tokova i neadekvatnim ekonomskim merama.

Efikasno funkcionisanje tržišnih mehanizama može se ostvariti kroz uspostavljanje sklada između svih relevantnih institucija sistema. Zadatak države je izgradnja institucija koje će stimulisati razvoj konkurentnosti. Na taj način, precizno bi se definisala pravila ponašanja, procedure u vezi sa kontrolom poštovanja pravila, kao i adekvatni sistem mera kojima bi se efikasno sankcionisalo njihovo kršenje.

Propisi i standardi Evropske unije, kao i pravila koja je propisala Svetska trgovinska organizacija, predstavljaće orijentir pri kreiranju zakona u Srbiji. Primena međunarodnih standarda u regulisanju tržišnih mehanizama predstavlja obavezu za sve zemlje koje su potencijalne članice Evropske unije.

Iz svega navedenog može se zaključiti da država, uz pomoć pravnog sistema i javne administracije, prvo treba da stvori povoljne uslove za racionalno korišćenje raspoloživih resursa i time pruži svoj doprinos povećanju efikasnosti i razvijanju konkurentskih prednosti. Iako se njena uloga u razvijanju konkurentskih prednosti poljoprivrede apostrofira, država nije jedini subjekt koji participira u tom razvojnom procesu. Pored resornog ministarstva, potrebno je učiniti aktivnim sve ostale subjekte zainteresovane za podizanje konkurentnosti na viši nivo. Pre svega, misli se na farmere, zadruge, poljoprivredna preduzeća i njihove asocijacije, zatim prerađivačku industriju, proizvođače inputa za poljoprivredu i trgovinsku mrežu.

Polazeći od ključnih limitirajućih činilaca u poljoprivredi Srbije i zahteva koji se pred naš agrarni sektor postavljaju pri ulasku u Evropsku uniju, definisan je niz mera čija će operacionalizacija bitno determinisati konkurentnost poljoprivrednih proizvoda.

Pozitivna iskustva zemalja tržišne privrede pokazuju da se kao osnovni preduslov ostvarivanja dinamičnog razvoja agrarnog sektora, a samim tim i njegove konkurentnosti, izdvaja edukacija nosilaca poljoprivredne proizvodnje, kao i stalna podrška implementaciji naučnih rezultata u praksi.

Organizovanje savetodavne službe u poljoprivredi jedan je od preduslova, ne samo za transfer rezultata istraživanja, nego i pružanje informacija neophodnih poljoprivrednim proizvođačima za njihovo što uspešnije učešće na domaćem, kao i međunarodnom tržištu.

Obezbeđenje realnih izvora finansiranja u oblasti poljoprivrede, između ostalog kroz privlačenje direktnih stranih investicija, predstavlja jedan od preduslova za unapređenje njene konkurentnosti. Nezadovoljavajući ekonomski položaj poljoprivrednih proizvođača, ispoljen u hroničnom nedostatku finansijskih sredstava za obnavljanje mehanizacije i primenu savremenih tehnologija, trebalo bi da bude prevaziđen obezbeđivanjem lakšeg pristupa komercijalnim kreditima.

Ukidanje monopola, jačanje efikasnosti javnih institucija, kao i razvoj jasnih procedura i standarda usaglašenih sa propisima Evropske unije, stvara uslove za uspešno integrisanje poljoprivrede Srbije u jedinstveno evropsko tržište.

Preporuke za unapređenje konkurentnosti uvek polaze od postulata da je konkurentnost neophodno prvo postići na domaćem, a tek nakon toga i na inostranom tržištu. Da bi se to ostvarilo, potrebno je kreirati takvu strategiju konkurentnosti u kojoj će jedno od ključnih opredeljenja biti orijentisanost prema potrebama potrošača. Preferencije potrošača na tržištu Evropske unije uglavnom su usmerene ka visokokvalitetnim, zdravstveno bezbednim proizvodima, pa bi jačanje konkurentskih pozicija na ovom tržištu moglo da se ostvari kroz kreiranje brendova čije bi osnovno svojstvo bio vrhunski kvalitet. Organski proizvodi treba da budu proizvedeni u skladu sa principima očuvanja zdrave životne sredine i racionalne upotrebe prirodnih resursa.

Podsticaj kontinuirane edukacije, kao i afirmisanje kreativnih i inovativnih kadrova, u velikoj meri će doprineti efikasnosti u procesu odlučivanja i usavršavanja proizvoda. U uslovima tržišne ekonomije, kako potvrđuju iskustva razvijenih zemalja, usvajanje savremnih tehnologija, koje čine proizvode konkurentnijim, ostvaruje se kroz neprekidno sticanje novih znanja i podršku inovacijama. Ekonomska analiza i troškovna efikasnost treba da postanu jedini kriterijumi pri donošenju odluka.

Mogući uticaji na konkurentnost poljoprivrede Srbije mogu se sagledati, pre svega, na osnovu procesa koji se dešavaju u novopriključenim članicama Unije. Ono što zasigurno treba očekivati jesu troškovi integracije koji se odnose na ispunjavanje standarda o kvalitetu poljoprivrednih proizvoda.

Izrazito jaka konkurencija na tržištu Evropske unije posebno će uticati na poslovanje porodičnih gazdinstva i prerađivačku industriju. Sudeći prema iskustvima zemalja centralno-istočne Evrope, koje su 2004. postale punopravne članice Evropske unije, prihvatanje Zajedničke agrarne poli-

tike odražava se u vidu brojnih, kako pozitivnih, tako i negativnih implikacija na agrarni sektor.

Aktuelni makroekonomski uslovi u Srbiji ne dozvoljavaju potreban stepen podrške poljoprivredi. Zbog toga se može zaključiti da će prihvatanje Zajedničke agrarne politike na makroekonomskom nivou dovesti do pozitivnih implikacija na dohodak poljoprivrede, jer će sredstva koja Evopska unija iz svojih fondova obezbeđuje za nove članice nesumnjivo biti veća od onih koje iz svog budžeta izdvaja Srbija.

Pored pozitivnih efekata koji se očekuju na agregatnom nivou, proizvodnja i dohodak pojedinih poljoprivrednih gazdinstava biće suočeni sa različitim izazovima. Jedan od primarnih ciljeva u predstojećim pregovorima Srbije sa Evropskom unijom zbog toga bi trebalo da bude ostvarivanje takvog nivoa direktnih plaćanja koji će domaćim poljoprivrednim proizvođačima obezbediti što ravnopravniju konkurentsku poziciju na jedinstvenom evropskom tržištu.

Bitan segment u strukturi sredstava koje Evropska unija usmerava ka poljoprivredi su sredstva namenjena ruralnom razvoju. Zbog značajnog obima tih sredstava, koje ona obezbeđuje novim članicama, može se očekivati da će i Srbija ostvariti pozitivne opšte dohodovne efekte u poljoprivredi. Takođe, moguće je ostvariti pozitivne implikacije i u vidu rešavanja strukturnih problema poljoprivrede, na osnovu ekonomskog jačanja poljoprivrednih gazdinstava, koja će biti korisnici dobijenih sredstava.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Primarni cilj Zajedničke agrarne politike je realizacija mera čiji je krajnji efekat stvaranje efikasne održive multifunkcionalne poljoprivrede, putem racionalnog korišćenja prirodnih resursa, adekvatne agrotehnologije, razvoja ruralnih područja i organske proizvodnje kvalitetne, zdravstveno bezbedne sertifikovane hrane i zaštite životne sredine.

U osnovi reforme Zajedničke agrarne politike nalaze se principi cenovne podrške i direktnih plaćanja, kao i zahtevi za izuzimanjem setvenih površina i primenom standarda organske proizvodnje.

U oblasti agrarne politike poljoprivredno-prehrambene industrije Srbije, poterebno je izmeniti strukturu u agrarnom sektoru i izvršiti harmonizaciju nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom.

Pristupanje u Evropsku uniju prioritetno podrazumeva usaglašavanje legislative i povećanje konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje Srbije. Suštinske promene u našoj agrarnoj politici nameću se kao imperativ s obzirom na tržišni sistem privređivanja i integraciju u evropske i

međunarodne ekonomske tokove. Transformacija nacionalne agrarne politike u pravcu prilagođavanja Zajedničkoj agrarnoj politici jedan je od uslova za prijem naše zemlje u Evropsku uniju. U harmonizaciji agrarne politike veoma važno pitanje je nivo zaštite i dohodovne podrške poljoprivrednim proizvođačima.

Prelazak na režim Zajedničke agrarne politike podrazumeva i primenu mehanizama za ograničavanje proizvodnje koji važe za sadašnje članice Unije. S tim u vezi, važno je da se, kroz odgovarajuća rešenja, dođe do što značajnijeg povećanja proizvodnje, kako bi se, ulaskom u Evropsku uniju, stekle što povoljnije startne pozicije za alokaciju kvota i površina.

Harmonizacija zakonodavstva predstavlja dugotrajan i kompleksan proces u kome se posebna pažnja mora posvetiti zahtevima međunarodne zajednice za poštovanje principa multifunkcionalne poljoprivrede, kao i zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa.

LITERATURA

Babović, J. (2005). *Agroekonomska i agroekološka politika Evropske unije*, *Agrobiznis u proizvodnji ekološke hrane*, monografija, Naučni institut za ratarstvo i povrtarstvo, Novi Sad.

Babović, J.(2008). *Marketing i agromarketing*, Fimek, Novi Sad.

Babović,.J.(2008). *Multifunkcionalna poljoprivreda-agroekoturizam, Organska poljoprivreda*, tom 1., Institut za ratarsvo i povrtarstvo, Novi Sad.

Lazić, B., Babović, J.(2008). *Organska poljoprivreda*, tom 1., tom 2., monografija, Institut za ratarstvo i povrtarstvo, Novi Sad.

Marković, K. (2005). *Reforma Zajedničke agrarne politike i moguće implikacije na fizionomiju agrarne politike Srbije*, Tematski zbornik: *Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj*, Beograd.

Prodanović R. (2010). *Agrarna politika Evropske unije u svetlu pridruživanja Srbije*, FIMEK, Novi Sad.

Veselinović, B. (2010) *Ecotourism and Ethno tourism as factors of rural Deveopment of Vojvodina*, RES, Emuny Universty, 2-nd, Internacional Conference, Novi Sad.

AGRICULTURAL POLICY OF THE EU AND THE ADJUSTMENT OF SERBIAN AGRICULTURE

Abstract: The paper discusses the issue of adjusting the agricultural policy of Serbia to the Common Agricultural Policy of the European Union. The Common Agricultural Policy of the European Union is based on the increase of competitive abilities, environmental protection, land consolidation and economic diversification while increasing the quality of life. The harmonization of the agricultural policy of Serbia with the Common Agricultural Policy involves harmonizing the level of protection and income support to agriculture. It is necessary to find appropriate solutions for the improvement of production structures in the agrarian sector, improve competitiveness by using comparative advantages of agriculture of Serbia and to implement the harmonization of all segments of the national agricultural policy with the Common Agricultural Policy of the European Union. In the process of adjustment of the agricultural policy of Serbia it is necessary to coordinate the rural development policy, price policy of agricultural and food products, budgetary policy measures, legislation, institutions, sources of funding and investment in agriculture and the work of professional advisory services. The multifunctional development, sustainable development of integrated and organic production with environmental protection should be emphasized.

Key words: *agricultural policy / harmonization / competitiveness / multifunctional development / organic production*

Boban Birmančević[1]

EFEKTI GLOBALNOG KRETANJA KAPITALA

Rezime: Globalizacija je, čini se, reč koja je obeležila XX vek. U svakom slučaju, tu reč danas čujemo i u svakodnevnom govoru. I zaista, celi svet je postao horizont iskustava jednog globalnog društva. Ključni nosilac i faktor globalizacije je upravo kapital, odnosno njegova tranzicija na globalnom nivou. Do slobodnog kretanja međunarodnog kapitala i dobara nije došlo tako jednostavno, naprotiv. I u sadašnjim uslovima taj promet je i dalje pod velikom senkom političkih i nekih drugih uticaja, pa se još uvek može opravdano postaviti pitanje koliko je, u stvarnosti, promet kapitala i dobara zaista slobodan. Kroz ovaj rad pokušaćemo realno da prikažemo koji su to faktori doveli do ovog i ovakvog međunarodnog prometa kapitala i koji su njegovi efekti, sa jedne strane na zemlju uvoznicu kapitala, i sa druge strane na zemlju izvoznicu kapitala. Koje su prednosti i mane za obe zainteresovane strane, svakako imajući u vidu da je međunarodni promet kapitala u osnovi pozitivno dešavanje, posebno ako se uzme u obzir da su za posao potrebne dve zainteresovane i saglasne strane.

Ključna reč: *globalizacija, kretanje kapitala, faktori, efekti*

Uvod

Kraj „kratkog XX veka" ispunjen je brojnim ali i, reklo bi se, neočekivanim promenama, koje se ogledaju u duboko makroekonomskim tranzicijama i sistemskim transformacijama celokupnih društvenih odnosa i merila vrednosti. Promene koje je sa sobom doneo „Novi svetski poredak" utemeljene su na pobedi kapitalizma kao svetskog – istorijskog sistema. Ovu svojevrsnu hegemoniju, koju prati globalna liberalizacija, moguće je objektivnije sagledati tek kada i ona dođe na red da podnese istoriji svoj račun. Zato savremeno ljudsko društvo mora posebnu pažnju pokloniti istorijskim kretan-

1 bobanb@telekom.rs bobanb@nadlanu.com

jima, kako bi dalo odgovor na fundamentalno civilizacijsko pitanje: „Ko smo, gde smo i kuda idemo?“

Stvaranje moderne epohe predstavlja najdinamičniji period u stvaranju savremene civilizacije. U hronološkom smislu, njena izgradnja počinje krajem XV veka, odnosno velikim geografskim otkrićima i nastavlja se razvojem nauke i tehnike, dezintegracijom feudalno-apsolutističkih monarhija, prevladavanjem kapitalske običajnosti, industrijskim, građanskim i političkim revolucijama, kao i sa stvaranjem nacionalnih država, a nakon toga i pojavama totalnih ratova i totalitarnih društvenih sistema, kao i blokovskom podelom sveta, da bi se okončala na kraju XX veka sveopštom integracijom i globalizacijom društveno-ekonomskih odnosa.

Od šezdesetih godina XX veka, pa nadalje, evropska, a možemo reći i svetska privreda postaju sve više *transnacionalne*, gde državne granice ne predstavljaju više okvir ekonomske aktivnosti, nego sve veći faktor komplikovanosti u protoku i razmeni kapitala i dobara. Međunarodno kretanje kapitala plod je višegodišnjih promena kako na moakroekonomskom tako i na mikroekonomskom, pa i svim drugim nivoima i aspektima ljudskog postojanja.

Usled toga, i savremene civilizacijske tendencije u težnji ka ostvarenju jednog od glavnih ciljeva, slobodno kretanje kapitala i roba i globalno tržište bez granica, moraju na tom putu prevladati sopstveno nasleđe prošlosti, koje je objektivno ispunjeno brojnim konfliktima i protivurečnostima. Samo na taj način će ideje o zajedništvu uspeti da prevaziđu civilizacijske margine koje ih sputavaju.

Pojam globalizacije

Globalizacija je, čini se, reč koja je obeležila XX vek. U svakom slučaju, tu reč danas čujemo i u svakodnevnom govoru. I zaista, ceo svet je postao horizont iskustava jednog globalnog društva. Mediji šalju informacije širom sveta, saobraćajne veze su globalne, transnacionalne korporacije su prisutne u mnogim zemljama sveta. Globalizacija se upotrebljava i kao argument da bi se objasnile promene u politici i ekonomiji. Ona služi za insceniranje političkih i drugih vidova promena.

Postoje neki procesi koji su se proširili na ceo svet. Tu se ubraja pretnja nuklearnim naoružanjem koja je postojala tokom Hladnog rata. Upotreba nuklearnog oružja bi imala dalekosežne posledice za ceo svet, čak i moguće uništenje života na Zemlji. Zagađenja vazduha i vode tiče se celog čovečanstva, jednako kao i klimatske promene. Ovi procesi ne bi smeli da se potcenjuju, već moraju da se shvate veoma ozbiljno. Međutim, oni nisu dovoljni da pojam „globalizacija“ shvatimo kao obeležje ove epohe.

Ovaj pojam sadrži i još jedno sistemsko značenje. Globalizacija ne označava samo dalekosežnost procesa, već i njegove uzročno-posledične veze. Države su međusobno povezane. One nisu više izolovane i autonomne u zadovoljavanju svojih ekonomskih i političkih interesa. Zemlje su jedna od drugih zavisne i imaju uticaj jedna na drugu. Onaj ko govori o globalizaciji mora da ima pred sobom i ovu međusobnu zavisnost.

Jedan od osnovnih faktora, koji su doveli do razvoja globalizacije u ovom i ovakvom obliku, ekonomski je faktor. Kao osnov za ostvarenje pune zaštite ekonomskih interesa nacionalnih država i ostvarenje maksimiranja profita, poslužila je međunarodna kretnja kapitala. Upravo se kroz kretnju kapitala iz jedne u drugu zemlji i pokušaja da se on istovremeno i zaštiti i oplodi razvila, bar jednim delom, sadašnja globalizacija.

Globalizacija je usko povezana sa savremenom razvojnom fazom takozvanog globalnog kapitalizma, sa delovanjem novih tehnologija i njihovim uticajem na stvaranje globalnog svetskog tržišta. Upravo ta ekonomska strana globalizacije predstavlja jedan od glavnih kriterijuma na osnovu kojih se i ona sama određivala. Kako globalizaciju definišu Međunarodni monetarni fond i Svetska banka, kao jedni od glavnih institucionalnih proizvoda ekonomske strane globalizacije? IMF definiše globalizaciju kao „narastajuću ekonomsku međuzavisnost država zbog povećanja obima i raznovrsnosti prekograničnog prometa roba i usluga, slobodnijeg prometa kapitala i difuzije tehnologije", a slična je i definicija Svetske banke „sloboda i mogućnost preduzeća da vrše dobrovoljne ekonomske transakcije sa državljanima drugih zemalja".

Kada se danas govori o globalizaciji, ima se pre svega u vidu njen možda najizraženiji aspekt, a to je globalizacija ekonomskih tokova. Pokazatelji njenog postojanja u ekonomskoj sferi jesu:

- povećanje međunarodne trgovine;
- porast međunarodnih protoka kapitala;
- erozija nacionalnih suvereniteta kroz stvaranje organizacija kao što su WTO ili OPEC;
- povećanje udela u svetskoj ekonomiji koji kontrolišu multinacionalne kompanije;
- povećanje uloga međunarodnih organizacija koje kontrolišu međunarodne transakcije i sl.

Pojam i karakteristike međunarodnog kretanja kapitala

Kada želimo da definišemo pojam „međunarodnog kretanja kapitala", susrećemo se sa ozbiljnim i veoma teškim pitanjem koje, u stvari, treba da odredi savremene tokove kapitala i da definiše razvoj i kretanje kapitala

na globalnom nivou. Pogotovo je to slučaj u uslovima brzih društveno-ekonomskih promena koje dovode u pitanje ne samo naše definisanje prošlosti, kada je oblast kretanja kapitala u pitanju, već i definisanje sadašnjih, a pogotovo budućih shvatanja. Izvoza kapitala bilo je i u ranom kapitalizmu, ali ta pojava je tipična tek za zrelu fazu kapitalizma, za imperijalizam. U potrazi za što boljim plasmanom, za što većim profitom, kapital ne poznaje nacionalne granice.

Prema marksističkom učenju, sa razvojem kapitalizma i porastom organskog sastava kapitala dolazi do tendencijskog opadanja prosečne profitne stope. Zbog neravnomernosti u razvoju pojedinih zemalja, javljaju se razlike u visini profitnih stopa, pa kapital odlazi u one zemlje gde je profitna stopa viša. Opšta teorija međunarodnog kretanja kapitala kaže (*Robock & Simmonds*, 1975.) da se kapital kreće iz jedne zemlje u drugu u zavisnosti od granične koristi kapitala, iz zemlje gde je on obilan i sa relativno niskom stopom oplodnje u zemlju gde je oskudan i gde je stopa oplodnje relativno visoka.

Mada je u osnovi ispravna, ova teorija nije u stanju da objasni i sve savremene tokove kapitala. U decenijama posle Drugog svetskog rata veoma je intenzivno kretanje kapitala i između zemalja koje su na približno istom nivou razvijenosti, koje su podjednako opskrbljene kapitalom i u kojima je profitna stopa približno jednaka. Kada to kažem tu, pre svega, mislim na zemlje Zapadne Evrope, SAD i Japan. Ove i ovakve tokove kapitala pre može da objasni mikro teorija firme koja obuhvata: teoriju lokacije, horizontalnu i vertikalnu integraciju i životni ciklus proizvoda, nego opšta teorija o međunarodnom kretanju kapitala. Multinacionalne kompanije igraju ovde važnu ulogu. One odlaze u zemlje u razvoju da bi obezbedile sirovine i da bi koristile jeftinu radnu snagu, ali odlaze istovremeno i u druge razvijene zemlje da bi kompletirale i osamostalile proizvodni proces, proširile tržište i koristile prednosti ekonomije obima, da bi istisnule konkurente, zaobišle carinske barijere i sl. I u ovom slučaju je, ipak, u pitanju težnja da se obezbedi bolja i sigurnija oplodnja kapitala, maksimiranje profita. Svaki pojedinačni poduhvat u izvozu kapitala, uzet izolovano, ne mora da daje profit veći od profita u zemlji, već da obezbeđuje bolju oplodnju kapitala kompanije u celini, i to na dug rok.

Faktori proizvodnje i njihov uticaj

Jedan od ključnih faktora međunarodnih kretanja kapitala predstavljaju faktori proizvodnje**.** Poznata H-O-S (*Heckscher-Ohlin-Samuelson*) teorema tvrdi da do međunarodne specijalizacije i spoljnotrgovinskih tokova dolazi zbog toga što između pojedinih zemalja postoje razlike u snabdevenosti

faktorima proizvodnje. Činjenično stanje je, da zemlje koje imaju malo kapitala a obilje radne snage (nerazvijene zemlje), orijentisaće se na one vrste proizvodnih aktivnosti za koje je potrebno relativno malo kapitala, a dosta rada (npr. konfekcija), izvoziće te radno intezivne proizvode, a uvoziti kapitalno intezivne (npr. televizore), za čiju se proizvodnju specijalizuju zemlje sa obiljem kapitala (razvijene zemlje). Ovakva podela proizvodnje, koja se zasniva na faktorima proizvodnje, preslikano je realno stanje resursa na razvoj proizvodnje u različitim sektorima, bez obzira na veličinu i ekonomsku moć zemlje. Bogate zemlje sve više postaju svesne činjenice da ne mogu konkurentno da isprate nerazvijene zemlje u resursu koji nazivamo „jeftina radna snaga". Upravo u svesnosti ekonomski razvijenih država, leži jedan od razloga za kretanje kapitala u pravcu nerazvijenih država, što svakako dovodi do višestrukih koristi za obe strane. Zbog razlika u snabdevenosti faktora proizvodnje u pojedinim zemljama cene su im različite, i to:

– u nerazvijenoj zemlji radna snaga je jeftina, a kapital skup;
– u razvijenoj zemlji kapital je jeftin, a radna snaga je skupa.

Treba, međutim, imati u vidu činjenicu da mogućnost da nerazvijena zemlja kroz spoljnu trgovinu dođe do kapitalno intezivnih proizvoda (npr. televizora), smanjuje tražnju kapitala i snižava njegovu relativno visoku cenu. Na drugoj strani, pošto je potrebno proizvesti više konfekcije kako bi se izvozom dobili televizori, povećava se tražnja radne snage i njena cena, inače niska, raste. Iz analognih razloga u razvijenoj zemlji opada cena radne snage, a povećava se cena kapitala.

Zahvaljujući specijalizaciji i spoljnoj trgovini, dolazi do ujednačavanja cena faktora proizvodnje u pojedinim zemljama i smanjuje se značaj postojećih razlika u snabdevenosti tim faktorima. Spoljna trgovina se pojavljuje kao zamena za seljenje faktora proizvodnje iz jedne zemlje u drugu. Veoma je bitno navesti da se u odabiru zemalja, u koje će se ulagati kapital, koriste različiti kriterijumi. Kada je reč o mobilnim faktorima proizvodnje, do ujednačavanja njihovih cena može doći i seljenjem iz zemalja gde su relativno obilni, u zemlje koje su njima slabo opskrbljene i gde im je cena visoka.

U teoriji, ova dva procesa: slobodna trgovina i seljenje faktora proizvodnje, vode ujednačavanju cena kako rezultata proizvodnje (robe), tako i faktora proizvodnje. U stvarnosti nije tako. Evo i razloga za ovu tvrdnju:

1. količina faktora proizvodnje kojima raspolaže jedna nacionalna privreda i komplementarnost tih faktora često nisu takve da omogućavaju zasnivanje kompletnog proizvodnog procesa, naročito ne takvog koji bi omogućio da se zemlja na adekvatan način uklopi u međunarodnu podelu rada;
2. slobodna međunarodna trgovina ne postoji;

3. dobar deo proizvoda, a posebno usluga, i ne može biti predmet međunarodne razmene, to su tzv. domaća dobra;
4. zbog brojnih kako prirodnih, tako i veštačkih prepreka, ne postoji puna mobilnost faktora proizvodnje. Za međunarodno kretanje kapitala, zaista ne postoje prirodne, ali se uvode razne vrste veštačkih barijera.

Upravo u mogućnosti, ili bolje reći moći, potencijalnog ulagača kapitala da prevaziće veštački stvorene barijere za plasman nečega što je sigurno potrebno nerazvijenoj zemlji, a to nešto je kapital, ogleda se razlika između uspešnih, manje uspešnih i neuspešnih zemalja koje ga poseduju.

Motivi izvoza kapitala

Kapital odlazi iz jedne zemlje u drugu da bi se tamo oplodio, što je osnovni zadatak, da bi obezbedio prihod koji ostaje na raspolaganju vlasniku kapitala. Ostvarenje većeg profita, ili nekog drugog oblika prihoda, osnovni je pokretač izvoza kapitala. To, međutim, ne znači da svaki konkretan plasman kapitala u inostranstvu donosi veći profit nego u zemlji. Često je potrebno izvoz kapitala posmatrati ne izolovano, već sa stanovišta njegovih efekata na poslovanje cele firme pa čak i cele nacionalne privrede, i to na dugi rok.

Mada se međusobno prepliću, uslovno bi se mogli naznačiti sledeći motivi izvoza kapitala:

1. Ostvarenje većeg profita ili nekog drugog oblika prihoda od uloženog kapitala (npr. kamata, dividenda) je osnovni motiv izvoza kapitala. I ostali motivi koje ću navesti su najčešće posredni i u funkciji glavnog.
2. Jeftinija radna snaga u inostranstvu je često razlog zbog kojeg kapital odlazi iz zemlje, naročito kada se radi o radno intezivnim vrstama proizvodnje.
3. Niže cene sirovina i energije u pojedinim zemljama privlače strani kapital.
4. Do izvoza kapitala može doći zbog želje i potrebe da se kompletira proizvodni proces kako bi proizvodnja bila manje zavisna od spoljnih faktora, od neizvesnosti na tržištu i poremećaja u izvorima snabdevanja (npr. valjaonica bakra želi da ima i svoj rudnik, rafinerija svoj naftni izvor).
5. Često se izvozom kapitala otvaraju novi pogoni u inostranstvu da bi se proširilo tržište za prodaju svojih proizvoda. Na ovaj način je moguće proizvodnju bolje prilagoditi zahtevima, potrebama i ukusu lokalnih potrošača. Zbog karakteristika pojedinih proizvoda ili zbog

visokih transportnih troškova, u nekim slučajevima se i ne postavlja dilema: klasičan izvoz robe ili izvoz kapitala kojim će se sagraditi pogon za proizvodnju na licu mesta u zemlji plasmana (npr. sladoled ili koka-kola).Ovde je proširenje tržišta uslovljeno baš izvozom kapitala. Povećanje proizvodnje omogućava sniženje troškova po jedinici proizvoda, omogućava korišćenje ekonomije obima.

6. Potreba da se poveća plasman kapitalnih dobara (mašina, oprema, brodova) dovodi do toga da se odobravaju krediti stranim kupcima, što predstavlja oblik izvoza kapitala. Za odobravanje ove vrste kredita zainteresovani su ne samo konkretni proizvođači, već i njihove vlade, jer povećani izvoz ima pozitivne efekte na celu nacionalnu privredu.
7. Da bi se izbeglo plaćanje carina i drugih uvoznih dažbina, strani proizvođači često, baš kroz izvoz kapitala, grade fabrike unutar „carinskog zida".
8. Motiv izvoza kapitala može biti i želja da se obezbedi politički uticaj u nekoj zemlji. Ovaj motiv je uglavnom karakterističan za plasman kapitala iz javnih izvora, mada ponekada može biti prisutan i kod izvoza privatnog kapitala.

Svi navedeni motivi za izvoz kapitala, u stvari, predstavljaju jednu celinu koja je isprepletana uzajamno prožetim i povezanim motivima, koji su nakad javni, a nekad ne, i koji se u praksi i ne razdvajaju jedan od drugog. Na ključni motiv, ostvarenje većeg profita za imaoca kapitala, nadovezuje se lepeza motiva koja pojačava želju i potrebu za realizacijom plasmana kapitala. A različiti su metodi i tehnike koje se primenjuju pri donošenju odluka: kada, kako, sa kim i na koji način krenuti u buduću saradnju.

Efekti uvoza i izvoza kapitala

Međunarodna kretanja kapitala dovode do krupnih promena kako u privredama zemalja koje kapital uvoze, tako i u privredama zemalja koje kapital izvoze. Pozitivni i negativni efekti se međusobno prepliću. Pouzdan sud o konačnom efektu uvoza (ili izvoza) kapitala može se doneti samo posle analize svakog konkretnog plasmana. Potrebno je voditi računa i o dužini perioda u kojem se ispoljavaju efekti uvoza (izvoza) kapitala – moguće je da na kratak rok dolaze do izražaja pozitivni efekti, ali da su dugoročne posledice veoma nepovoljne.

Analiza može uzeti u obzir efekte uvoza i izvoza kapitala na konkretne učesnike u transakcijama (preduzeća, banke), ali se mogu posmatrati i efekti na nacionalnu privredu u celini. Ovde će biti ukazano na moguće pozitivne i negativne efekte sa stanovišta interesa zemlje uvoznice i zemlje izvoznice kapitala. Treba naglasiti da ako se zaključi da jedan konkretan

aranžman o izvozu kapitala ima pozitivne efekte na zemlju izvoznicu, to ne mora da znači da taj aranžman ima negativne efekte na zemlju uvoznicu kapitala. Obe zemlje mogu imati koristi od transfera kapitala. Od konkretnih uslova, pregovaračke moći i sposobnosti partnera, zavisi kakva će biti raspodela tih koristi. Postoji mogućnost, kao i u bilo kom drugom poslu, da svako međunarodno kretanje kapitale ne donese pozitivne rezultate ni za jednu zainteresovanu stranu. Rizik je i u ovim poslovnim transakcijama prisutan faktor.

Pozitivni efekti za zemlju uvoznicu

Kada želimo da definišemo pozitivne efekte na zemlju uvoznicu, moramo imati u vidu da se oni razlikuju od jedne do druge transakcije, od jedne do druge situacije i od jedne do druge zemlje. Ono što je suštinski pozitivno je sledeće:

(1) Uvoz kapitala predstavlja, u stvari, uvoz dodatne akumulacije iz inostranstva, čime se stvaraju mogućnosti da investicije budu veće od domaće akumulacije. Zahvaljujući tome, dolazi do povećanja stope privrednog rasta. Sa dodatnim kapitalom moći će potpunije i efikasnije da se koriste i postojeći domaći resursi. U zavisnosti od oblika u kome kapital pritiče u zemlju (direktni ili portfolio plasmani, finansijski ili robni krediti itd.), ova sredstva će moći sa više ili manje uspeha da se usmeravaju u sektore koji se smatraju prioritetnim za nacionalnu privredu.

(2) Povećana investiciona ulaganja omogućavaju i porast zaposlenosti. U slučaju direktnih investicija strani vlasnik kapitala se stara o obuci potrebnih kadrova, čime se poboljšava kvalifikaciona struktura radne snage. Stečena iskustva se, posredno i neposredno, prenose na druge delove privrede.

(3) Veliki je uticaj uvoza kapitala na trgovinski bilans. Međunarodno kretanje kapitala može se pojaviti kao zamena međunarodnog kretanja robe: umesto transfera rezultata proizvodnje, dolazi do transfera faktora proizvodnje. Angažovanjem inostranog kapitala, izgrađuju se kapaciteti za snabdevanje domaćeg tržišta robom koja je ranije uvožena; dolazi, znači, do supstitucije uvoza. U izvesnim slučajevima moguće je računati i na izvoz dela proizvodnje. Ova supstitucija uvoza i povećani izvoz utiču na poboljšanje trgovinskog bilansa zemlje. Pri oceni doprinosa inostranog kapitala uravnoteženju trgovinskog bilansa, treba, međutim, imati u vidu i potrebu uvoza pojedinih vrsta reprodukcionog materijala za nove proizvodne kapacitete. Ukoliko je strani kapital uložen u proizvodnju sirovina,

običnо ima više izgleda da se poveća izvoz. Efekte ovakvog povećanja izvoza treba ceniti prema tome da li bi on bio moguć, u kom obimu i po kakvim cenama kada ne bi bilo angažovanja stranog kapitala. Veoma je važno uzeti u obzir i stepen iscrpljivanja resursa, naročito onih neobnovljivih ili sporo obnovljivih. Kada se radi o direktnim investicijama, porast izvoza se obezbeđuje i korišćenjem već poznate trgovačke marke stranog ulagača, njegovih iskustava u marketingu, razvijene trgovačke i servisne mreže i sl. Pošto je najčešće reč o proizvodima viših faza prerade, dolazi i do poboljšanja robne strukture izvoza. Efekti uvoza kapitala na platni bilans mogu se ispoljavati i kroz povećanje produktivnosti do kojeg je došlo zahvaljujući uvezenom kapitalu, i to kako u konkretnom preduzeću, tako i u privredi u celini. Povećanje dohotka može, s druge strane, izazvati i porast uvoza, što zavisi od granične sklonosti uvozu.

(4) Uvozom kapitala omogućava se finansiranje deficita platnog bilansa, čime privreda dobija više vremena za potrebna prilagođavanja u cilju obezbeđenja spoljne ravnoteže. Čarls Kindleberger je sačinio šemu koja pokazuje stanje platnog bilansa u različitim stadijumima dužničko-poveriličkih odnosa. U ovoj šemi platni bilans je podeljen na dva njegova osnovna dela: bilans tekućih i bilans kapitalnih transakcija; čime se dobija jasna slika o promenama u bilansima zemalja dužnika i poverilaca (Tabela br. 1).

Zemlja koja se nalazi u fazi zaduživanja, ima deficit u tekućem, a suficit u kapitalnom delu platnog bilansa. Kada dođe vreme da se razdužuje, kada postane zreo dužnik, potrebno je da ima suficit u tekućem bilansu kako bi se obezbedila sredstva za transfer u inostranstvo. Kod zemlje poverioca stanje je obrnuto: kada izvozi kapital, ima suficit tekućeg i deficit kapitalnog bilansa, a u fazi zrelog poverioca, tekući bilans je deficitaran, a kapitalni suficitaran.

Zaduživanje i stanje platnog bilansa

Stadijum	Stanje tekućeg bilansa	Stanje kapitalnog bilansa
1. mlad dužnik	deficit	suficit
2. mlad poverilac	suficit	deficit
3. zreo dužnik	suficit	deficit
4. zreo poverilac	deficit	suficit

Tabela br. 1

Može se reći da uvoz kapitala u određenoj meri štiti zemlju od pogoršanja odnosa razmene. Naime, kada deficit tekućeg bilansa ne bi mogao da se privremeno finansira prilivom kapitala iz inostran-

stva, zemlja bi bila prinuđena da poveća izvoz po svaku cenu, što bi se negativno odrazilo na njene odnose razmene.

(5) Uvozom kapitala obezbeđuje se bolja snabdevenost domaćeg tržišta, kako u pogledu količine, tako i u pogledu asortimana. Dolazi, takođe, i do jačanja konkurencije, što ne samo da poboljšava položaj domaćih kupaca, već podstiče proizvođače na unapređenje proizvodnje i snižavanje troškova, čime se povećavaju šanse i za izvoz.

(6) Povećanjem proizvodnje u zemlji, uz angažovanje stranog kapitala, rastu i prihodi budžeta kroz poraz poreza, što olakšava finansiranje opšte i zajedničke potrošnje društva.

(7) Kroz direktne investicije obezbeđuje se prenos nove tehnologije i njeno priagođavanje konkretnim uslovima u datoj zemlji. Mada često postoje ograničenja, ta nova tehnologija dovodi do unapređenja i u drugim sektorima privrede.

(8) Određeni značaj imaju i efekti ugledanja. Uspešno poslovanje preduzeća gde je angažovan strani kapital, podstiče i druge da unapređuju proizvodnju, poboljšavaju organizaciju, razvijaju marketing i sl.

Negativni efekti na zemlju uvoznicu

Kod negativnih, kao i kod pozitivnih, efekata postoji mogućnost različitog sagledavanja problema tj. negativnog efekta na zemlje uvoznice. Najznačajniji negativni efekti su:

(1) Pod uticajem stranog kapitala, naročito kada su u pitanju direktne investicije, privreda se razvija prema potrebama i interesima stranaca, a ne vodi se računa o nacionalnim ciljevima ekonomskog i društvenog razvoja. Zbog toga može doći do konstituisanja deformisane privredne strukture: disproporcije u razvoju pojedinih grana, dualna privreda, enklave, preterana i jednostrana zavisnost od inostranstva i sl.

(2) Strani kapital iscrpljuje domaće prirodne resurse; prekomerno iskorišćavanje neobnovljivih (rude, nafta) i sporo obnovljivih resursa (šume) može ugroziti budući razvoj nacionalne privrede.

(3) Transferom profita i plaćanjem kamata odliva se u inostranstvo deo domaće akumulacije, deo nacionalnog dohotka.

(4) Pod uticajem stranog kapitala i deo domaće akumulacije odlazi u neesencijalne sektore privrede (npr. u fabriku koka-kole).

(5) Strani kapital iskorišćava domaću infrastrukturu, u čijem stvaranju nije učestvovao.

(6) Povećava se tehnološka zavisnost od inostranstva. Često je proizvodnja u zemlji nemoguća bez uvoza tehnološki suptilnih delova,

skopova i komponenti. Sprečava se korišćenje unete tehnologije u drugim delovima nacionalne privrede.

(7) Pod uticajem stranaca formira se model potrošnje koji ne odgovara nivou razvijenosti date zemlje i pravim potrebama stanovništva.

(8) Činjenica da je jedan broj radnika angažovan u preduzećima koja su pod kontrolom stranaca dovodi i do podvajanja radničke klase, do razbijanja njenog jedinstva.

(9) Jedna od najozbiljnijih posledica uvoza kapitala jeste ugrožavanje nacionalnog suvereniteta, kako ekonomskog tako i političkog. Stranci dolaze do informacija o stanju i problemima u datoj privredi, pa u određenim situacijama mogu ta saznanja i zloupotrebiti. U nekim slučajevima se dobijanje kredita uslovljava prihvatanjem određene ekonomske politike (npr. Krediti IMF), a često se traže i politički ustupci.

Efekti na zemlju izvoznicu

(1) Najvažniji pozitivan efekat izvoza kapitala na zemlju izvoznicu sastoji se u tome što dolazi do priliva profita, kamata i drugih prihoda od plasiranog kapitala. To je i osnovni motiv izvoza kapitala. Ceo iznos ostvarenog prihoda se ne unosi uvek u matičnu zemlju (jedan deo se reinvestira, troši u inostranstvu ili zadržava u stranim bankama), ali on ostaje na raspolaganju domaćim vlasnicima kapitala. Deo koiji se reinvestira u inostranstvu doprinosiće porastu prihoda u budućnosti. Podaci o veličini prihoda koji ostvaruju pojedine zemlje od investicija u inostranstvu nisu pouzdani. Treba imati u vidu da se deo profita transformiše u matičnu zemlju na prikriven način (transferne cene i sl.) kako bi se izigrali propisi o transferu profita i izbeglo plaćanje poreza. Na osnovu publikacija Međunarodnog monetarnog fonda može se zaključiti da je *neto* prihod od imovine u inostranstvu u 1984. činio čak 5,69% nacionalnog dohotka Švajcarske, 1,65% nacionalnog dohotka SAD i 1,16% dohotka Velike Britanije. U 1991. prihodi SAD od imovine u inostranstvu iznosili su preko 125 milijardi dolara, odnosno 2,76% nacionalnog dohotka, mada su u toj godini, zbog velike zaduženosti u inostranstvu i same SAD platile drugima bezmalo 109 milijardi dolara.

(2) Aktivnost domaćeg kapitala u inostranstvu doprinosi boljem funkcionisanju nacionalne privrede. Iz fabrika u inostranstvu obezbeđuju se deficitarne sirovine i gotovi proizvodi, osigurava se urednost u snabdevanju i nabavka po povoljnijim cenama.

(3) Širi se tržište za plasman sopstvenih proizvoda, što omogućava korišćenje ekonomije obima i povećanje konkurentnosti domaćih proizvođača na svetskom tržištu.
(4) U vreme povećane nezaposlenosti, radnički sindikati dižu glas protiv izvoza kapitala, protiv „izvoza radnih mesta" – kako oni to nazivaju. Sindikati se umiruju tvrdnjama da bi bez investicija u inostranstvu, koje stimulativno deluju i na domaću proizvodnju i izvoz, bilo još više nezaposlenih. U jednoj studiji urađenoj za američki Senat navode se procene o tome koliko bi se smanjio broj radnih mesta kada ne bi bilo američke proizvodnje u inostranstvu: prema pesimističkoj oceni, bilo bi 1.300.000 radnih mesta manje, a prema realističkoj 500.000 mesta. Jedna studija američkog Ministarstva trgovine ispitivala je devet konkretnih slučajeva ulaganja u inostranstvo u devet različitih vrsta proizvodnje. Zaključeno je da su u svih devet slučajeva kompanije bile prisiljene da ulažu u inostranstvo da bi sačuvale tržišta, i da ulaganje u proširenje proizvodnje u samim SAD, ili ne bi bilo moguće, ili bi za to bilo potrebno dosta vremena. Na drugoj strani, studija navodi pozitivne efekte proizvodnje u inostranstvu na američku privredu: povećava se izvoz opreme, sklopova i delova, povečavaju se prihodi od tehničkih usluga, istraživačkih i razvojnih aktivnosti za potrebe inostrane fabrike i sl.
(5) Izvozom kapitala obezbeđuje se i politički uticaj na zemlju uvoznicu. Za ovaj uticaj nisu zainteresovane samo vlade zemalja izvoznica, nego i veće kompanije.
(6) Do ispoljavanja negativnih efekata izvoza kapitala na nacionalnu privredu može doći zbog toga što su u nekim slučajevima ciljevi vlasnika kapitala u konfliktu sa ciljevima nacionalne privrede u celini. Vlasnik kapitala je zainteresovan za ostvarenje što većeg profita i ići će u inostranstvo i onda kada je kapital neophodan za ulaganja u zemlji, za povećanje zaposlenosti. Otvaranjem pogona u drugim zemljama, smanjuje se mogućnost direktnog izvoza robe, u inostranstvu se fabrikuju konkurenti domaćim priozvođačima.
(7) Sa stanovišta interesa zemlje izvoznice kapitala može se smatrati negativnim efektom i to što se iz zemlje iznosi nova tehnologija, čime se narušava tehnološki monopol.

Odnos kapitala i nacionalnog suvereniteta

Kada želimo da definišemo nacionalni suverenitet, svakako moramo imati u vidu da su neke od najznačajnijih komponenti upravo ekonomski suverenitet i nezavisnost. Ekonomski suverenitet je neograničeno pra-

vo svake zemlje da odlučuje o uređenju privrednog života u nacionalnim granicama i o načinu uspostavljanja ekonomskih veza sa inostranstvom. Ovo, između ostalog, podrazumeva slobodu u koncipiranju privrednog sistema, slobodno korišćenje nacionalnih privrednih resursa, utvrđivanje spoljnotrgovinskog i deviznog sistema i regulisanje poslovne aktivnosti domaćih rezidenata u inostranstvu i inostranih rezidenata u zemlji. Navedene definicije su realne i prihvatljive u stabilnijim privrednim okruženjima koja su deo stabilne i finansijski moćne privrede. Međutim, postavlja se pitanje kako, i na koji način da slabije razvijene ili nerazvijene privrede, u uslovima nedostatka kapitala, odbrane svoj nacionalni suverenitet. Gde je i postoji li tačna linija koja postavlja granicu ili prag do kojeg može ići država, a da ostane sa zaštićenim nacionalnim suverenitetom.

Suverenitet nije povređen ako jedna zemlja odluči da svesno ograniči svoja prava. Ovo je karakteristično prvenstveno za oblast ekonomskih odnosa sa inostranstvom, mada je moguće i u drugim domenima. U cilju razvoja međunarodne ekonomske saradnje, jedna zemlja sklapa sa drugom zemljom ili više zemalja ugovore, konvencije, sporazume, protokole i druge slične pravne insrumente kojima uređuje svoje ekonomske odnose sa inostranstvom. Na ovaj način zemlja preuzima određene obaveze koje ograničavaju neka njena suverena prava. Nacionalni suverenitet time nije povređen jer je zemlja dobrovoljno odlučila da ograniči neka svoja prava. Sve to treba da posluži uspešnijem ostvarenju nacionalnih ciljeva na dugi rok. Važno je istaći da se u ovakvim vidovima donošenja odluka zadržava samostalnost u odlučivanju, najčešće bar prividno, i što je još važnije uz saglasnost potrebnih faktora na nacionalnom nivou.

Ako, na primer, jedna zemlja donese odluku da postane član GATT-a, onda ona svesno ograničava svoju slobodu u vođenju spoljnotrgovinske politike. Ona mora sve zemlje članice ove organizacije da tretira po standardu takozvanog najvećeg povlašćenja, ne može samostalno da menja carinsku tarifu i da uvodi kvantitativna ograničenja, ne može da primenjuje diskriminatorne mere i sl. Međutim, ta zemlja, istovremeno, stiče pravo da se koristi klauzulom najvećeg povlašćenja u svim zemljama GATT-a, zaštićena je od povećanja carina, uvođenja kvantitativnih ograničenja i diskriminatorskih mera zemalja članica ove organizacije. Najkraće rečeno, ima veliku sigurnost sa jedne strane, što automatski podrazumeva neke ustupke sa druge strane. Odnos stranih vlasnika kapitala prema interesima zemlje u kojoj posluju, zavisi od niza faktora, i to:

- ekonomske, političke i vojne snage svake konkretne zemlje;
- od pozicije zemlje u svetskoj privredi i politici;
- od važnosti te zemlje za poslovne aktivnosti datih vlasnika kapitala i sl.

Svakako, snažnije i nezavisnije zemlje mogu obezbediti poštovanje svojih nacionalnih interesa kontrolom delatnosti stranog kapitala a, ako treba, i nacionalizacijom imovine stranaca. Već i sama mogućnost da dođe do nacionalizacije prisiljava vlasnike kapitala da respektuju interes zemlje u kojoj posluju. Jasno je da ekonomski nerazvijene zemlje nisu u ovakvoj situaciji i da su, iz tog razloga, možda pogodnije tlo za kretanje međunarodnog kapitala, jer se neće moći odupreti pritiscima ekonomski i politički razvijenih zemalja, ili će taj otpor, ako ga uopšte i bude, biti minimalan i simboličan. Kada se radi o slabije razvijenim zemljama, o zemljama koje su dospele u stanje velike zavisnosti od inostranog kapitala, male su mogućnosti da se ponašanje stranaca potčini nacionalnim interesima. Strani vlasnici kapitala dobro ocenjuju poziciju i mogućnosti svake zemlje i svoje ponašanje prilagođavaju datim okolnostima. Ocenjivanje potencijalnih zemalja za kretanje kapitala ozbiljan je i odgovoran zadatak kom velike razvijene zemlje daju visok prioritet. Timovi stručnjaka iz tih oblasti angažovani su na izradama studija o izvodljivosti određenih finansijskih transakcija na međunarodnom planu.

Uticaj međunarodnih institucija na nacionalni suverenitet

Postupcima samih vlasnika kapitala i njihovih vlada, kao i postupcima određene grupe korisnika samog kapitala, ali i delovanjem nekih međunarodnih institucija, može biti ugrožen nacionalni suverenitet zemlje uvoznice kapitala. Došlo je do promene odnosa između kapitalističke države i krupnog kapitala, ali je suština tog odnosa i dalje još uvek ista – strateški cilj kapitalističke države i vlasnika kapitala jeste i mora biti isti. To ipak ne znači da će svaki akt, svaka mera kapitalističke države odgovarati interesima kapitalista. Te mere ponekada mogu biti protivne interesima pojedinih delova kapitalističke klase, ponekad i klase u celini. Takve situacije su veoma retke jer država, u suštini, ipak pokušava da svojim odlukama pomogne interese kapitalističke klase, a ne obratno. Država, naime, mora voditi računa o očuvanju celine kapitalističkih odnosa i obezbeđenju dugoročnih interesa kapitala, podređujući tim ciljevima tekuću politiku, tekuće mere i kratkoročne interese pojedinih kaptalista ili njihovih predstavnika. Posleratni period karakteriše porast izvoza kapitala iz razvijenih zemalja Zapada u zemlje u razvoju, u vidu ekonomske i vojne pomoći, kojom se, pored ekonomskih, žele ostvariti i politički ciljevi:

- zadržavanje zemalja u razvoju u okvirima kapitalističkog sistema;
- sprečavanje prelaska zemalja u razvoju na nekapitalističke puteve razvoja.

Pomoć se veoma često koristi kao sredstvo za obezbeđenje ekonomskog i političkog uticaja u zemljama u razvoju. SAD su, na primer, 1963. donele odluku da se ukine pomoć svim zemljama koje u roku od šezdeset dana ne prekinu ekonomske odnose sa Kubom. U manje ili više prikrivenom obliku, slični vidovi pritiska javljaju se i u drugim slučajevima. Uticaj vlada kapitalističkih zemalja može ići i preko usmeravanja pravca i obima izvoza u zemlje u razvoju, jer država preko svojih institucija obezbeđuje oko 80% iznosa izvoznih kredita. Ovo se naročito odnosi na izvoz kapitalnih dobara. Nekadašnje velike kolonijalne države Francuska i Velika Britanija ostvaruju svoj uticaj na zemlje bivše kolonije i održavanjem čvrstih veza u monetarno finansijskoj oblasti preko zone funte i zone franka. Neke afričke zemlje, dobrovoljno ili ne, čak su ustupile Francuskoj pravo vođenja devizne politike i obavljanje plaćanja sa zemljama van zone franka. Dominacija ovih dražava nad bivšim kolonijalnim zemljama je toliko jaka da čak i neke, uslovno rečeno, razvijenije zemlje od Velike Britanije i Francuske ne mogu ili, iz njima znanih razloga, neće da se mešaju.

Veliki politički i vojni interes SAD za područje Bliskog i Srednjeg istoka povezan je sa zamašnim američkim investicijama u ovom području. Vlada SAD je 1982. donela odluku o formiranju posebne vojne komande za Bliski istok, sa veoma velikim brojem vojnika pod svojom kontrolom. Tom prilikom je objavljeno da je cilj „zaštita interesa SAD od svake vojne pretnje" koja bi mogla doći od strane SSSR-a ili neke druge neprijateljske sile. Jasno je da se ovde ne radi o želji da se očuva bezbednost SAD, koje se nalaze na suprotnoj strani Zemljine kugle, već o zaštiti američkih privrednih interesa u ovom naftom bogatom regionu.

U pokušaju da zaštite interese svojih investitora u inistrastvu, pojedine zemlje se koriste nekim međunarodnim i regionalnim organizacijama u kojima imaju veliki uticaj. To su, na primer, činile SAD sprečavajući da kredite Svetske banke i Interameričke banke za razvoj dobiju zemlje u kojima su se odvijali politički procesi prema kojima su Amerikanci imali negativan stav: Kuba, Čile, Peru, Vijetnam i mnoge druge. Nacionalizacija Sueckog kanala 1956. dovela je do vojne akcije Velike Britanije i Francuske, čiji su ekonomski interesi bili pogođeni nacionalizacijom. U zemlje koje su pale u nemilost čuvene američke demokratije spada, nažalost, i naša mala i ekonomski nejaka Srbija. Koliki je stepen krivice samih nacionalnih vlada, mislim na zemlje koje su u nemilosti „velikih svetskih sila", pokazaće se u budućnosti. Pitanje je koliko je to uopšte i bitno, ako je sve to u realnim uslovima dovelo do negativnih i nepovoljnih rezultata za samu državu.

Uticaj multinacionalnih kompanija na nacionalni suverenitet

Sama činjenica da su multinacionalne kompanije direktno, možda i u najvećoj mogućoj meri, zainteresovane za promet međunarodnog kapitala i njegovu zaštitu kroz raznorazne vidove uticaja na nacionalni suverenitet i integritet zemalja koje ga koriste, postavlja te kompanije na stranu onih koji su kreatori tih i takvih uticaja; a sve to zbog potrebe za zaštitom sopstvenih interesa. Primer je priliv američkog kapitala u Kanadu koji je decenijama doprinosio rastu proizvodnje i povećanju zaposlenosti. Međutim, kada je polovinom šezdesetih godina XX veka, strani kapital toliko ojačao da je kontrolisao 60% kanadske prerađivačke industrije, 75% proizvodnje nafte i prirodnog gasa i 60% rudarske proizvodnje, uočeno je koliko je to velika opasnost za nacionalni suverenitet, jer su najdinamičniji sektori kanadske privrede i najveći deo akumulacije i investicija bili u rukama stranih vlasnika kapitala. Kakav je uticaj vlasnika kapitala na nacionalni suverenitet, nije preterano teško zaključiti. Postavlja se pitanje, opravdano ili ne, kako i na koji način u što većoj meri zaštititi nacionalni interes zemlje uvoznice kapitala, ako je to realno i moguće.

Poznati su slučajevi političkog uticaja multinacionalnih kompanija u vezi sa aktivnošću američkih kompanija *United Fruit* u Centralnoj Americi, ITT u Čileu i petrolejskih kompanija na području Bliskog i Srednjeg istoka. Sada pojedini zastupnici interesa multinacionalnih kompanija kažu da je grubog mešanja u politička pitanja pojedinih zemalja bilo u prošlosti, da su se danas vremena promenila, i da se često multinacionalne kompanije nalaze u pasivnom položaju, u procepu različitih političkih interesa pojedinih zemalja. Izgleda da je istina samo to da se, zbog promena do kojih je došlo u svetu, izbegavaju grubi, već se koriste suptilniji oblici političkog uticaja. Vlade zemalja iz kojih su matične firme, koristeći se podređenim položajem inostranih ispostava prema centralama, nastoje da obezbede ostvarenje svojih ekonomskih i političkih ciljeva. Oni koji su mislili da ovo postepeno postaje prošlost, bili su demantovani 1982, kada su Amerikanci zabranili izvoz opreme (cevi i pumpi) za izgradnju gasovoda Sibir –Zapadna Evropa, i to ne samo američkim firmama, već i njihovim afilijacijama u Evropi. Da se vremena, ipak, menjaju pokazuje činjenica da su vlade zemalja Zapadne Evrope odlučile da se ova zabrana ne poštuje i naložile domaćim afilijacijama da isporučuju ugovorenu opremu. Ovo nije ostalo bez posledica na političke odnose između atlantskih saveznika. Nameće se i pitanje, za navedeni slučaj, zašto je i kome je bio potreban toliki uticaj stranog kapitala, u ovom slučaju američkog, u Evropi.

Na Konferenciji nesvrstanih zemalja u Alžiru usvojena je deklaracija u kojoj stoji: „Šefovi država osuđuju pred svetskom javnošću neprihvatljivu

praksu višenacionalnih kompanija, koje ugrožavaju suverenitet zemalja u razvoju, koje krše principe nemešanja i pravo naroda na samoopredeljenje, što su osnovni uslovi za politički, privredni i društveni napredak tih zemalja." Pored toga, Konferencija preporučuje da se preduzmu mere kako bi zajednička akcija nesvrstanih zemalja bila vođena u odnosu na višenacionalne kompanije u okviru globalne strategije predviđene za kvalitativno i kvantitativno menjanje sistema privrednih i finansijskih odnosa na osnovu kojih „industrijalizovane zemlje podjarmljuju naše zemlje".

Mišljenja sam, uz sve uvažavanje nesvrstanih zemalja i njihovih dobrih i poštenih namera, da su ovakve misije unapred osuđene na neuspeh. Svaki pokušaj napada ili smanjenja uticaja neke multinacionalne kompanije je, u stvari, napad na zemlju kojoj ona pripada, a to su velike i ekonomski dominantne zemlje od kojih, nažalost, zavise, na ovaj ili onaj način, sve nesvrstane zemlje. U navedenoj situaciji, mislim da je i ovaj, ovakav pokušaj, neki početak u borbi za očuvanje nacionalnog suvereniteta.

Prezaduženost kao faktor opasnosti po nacionalni suverenitet

Sve zemlje uvoznice, korisnice kapitala vremenom dolaze u zamku koja je skoro neminovnost kod ovakvih vrsta aranžmana. Tu zamku predstavlja pojava uvlačenja zemalja u strane dugove, koje ne mogu uredno da otplaćuju. Tada su dužnici prinuđeni da traže, moljakaju reprogramiranje prispelih obaveza – što predstavlja povoljnu priliku za ucenjivanje i iznuđivanje povlastica za poverioce. Ukoliko dužnici to ne prihvate, preti im se ekonomskim sankcijama, prekidom svih ekonomskih veza, plenidbom imovine u inostranstvu (novca, ambasada, brodova, robe). Reprogramiranje i refinansiranje omogućavaju odlaganje prispelih obaveza, ali i nameću novi teret u vidu troškova reprogramiranja i nove kamate. Tipičan primer ovakvog scenarija imamo, nažalost, na ličnom primeru.

Sve je počelo sedamdesetih godina XX veka, možda i pre, kada je došlo do naglog porasta spoljnih dugova zemalja u razvoju. Kao posledica takve politike, već u jesen 1982, na videlo izbija kriza prezaduženosti. I ranije su neke zemlje proglašavale morotorijum, odnosno objavljivale da nisu u stanju da izmiruju prispele obaveze po spoljnom dugu, ali su to bile male zemlje (npr. Sudan), dug je za njih bio ogroman, ali u apsolutnom iznosu, u svetskim relacijama, ipak mali. Međutim, 1982. i 1983. moratorijum proglašavaju velike zemlje, veliki dužnici, kao što su Meksiko, Argentina i Brazil.

Potreba za reprogramiranjem dugova se nametnula, a kao posrednik u pregovorima između dužnika i poverilaca pojavljuje se Međunarodni monetarni fond. Mada se Međunarodni monetarni fond predstavljao kao neutralan posrednik, jasno je da je prvenstveno štitio interese poverilaca, uz objašnjenje

da je potrebno zaštititi stabilnost međunarodnog finansijskog sistema. Poverioci i Fond nisu želeli da pregovaraju sa dužnicima kao grupom, već su insistirali na pojedinačnim pregovorima sa svakim dužnikom (*case-by-case* pristup), čime se sprečava konstruisanje mogućeg svojevrsnog sindikata dužnika i otvara se prostor za diferencirani pristup dužnicima. Ipak, ne treba zaboraviti, da su pozajmljeni kapital uzele ove, u tom trenutku prezadužene zemlje, na dobrovoljnoj bazi, sporazumno i pod uslovima koj su različitim vidovima ugovora bili unapred poznati obema stranama.

Uslovi koji su prethodili uvlačenju Jugoslavije u prezaduženost

Kada žele da definišu nastanak prezaduženosti, pojedini ekonomisti ističu tezu da je zemljama u razvoju svesno postavljena zamka dugova. Stvari postaju mnogo jasnije, kada se uzme u obzir izlaganje Zbignjeva Brežinjskog, nekadašnjeg savetnika američkog predsednika za nacionalnu bezbednost, koji je govoreći na XI svetskom kongresu sociologa u Upsali (Švedska) 1978. o politici koju treba voditi prema Jugoslaviji poručio sledeće:

„ … treba ohrabrivati zemlje Evropske zajednice da nastave s davanjem kredita Jugoslaviji, jer će povećanje jugoslovenskog duga inostranstvu u određenom trenutku poslužiti kao sredstvo ekonomskog i političkog pritiska, što je samo kratkoročno gledano štetno za zajmodavca, a dugoročno korisno za opštu stvar i politiku omekšavanja Jugoslavije.“ Jasno je da nije slučajnost to što je već naredne 1979. Jugoslavija zabeležila rekordan deficit u platnom bilansu u iznosu od 3.67 milijardi dolara, što znači da se faktički dug prema inostranstvu samo u toj godini za toliko uvećao.

Pritisnuta velikim obavezama za otplate prispelih dažbina po spoljnom dugu, Jugoslavija je bila prinuđena da već 1983, prilikom pregovora o reprogramiranju duga, prihvati takozvanu suvernizaciju duga, što znači da je morala da sve dugove jugoslovenskih preduzeća i banaka prihvati kao državne dugove. Od ukupnih tadašnjih dugova prema inostranstvu u iznosu od oko 18 milijardi dolara, državni i državno garantovani dugovi iznosili su samo 4,5 milijardi. Nastupio je period drastičnog kresanja domaće potrošnje, nestašica nekih važnih proizvoda, uvođenja bonova za kupovinu pojedinih artikala, ograničenja vožnje automobila radi štednje goriva, po sistemu „par-nepar“ (jednog dana se mogu voziti automobili sa parnim, a drugog sa neparnim brojevima registarskih tablica), redova za kupovinu svega i svačega i sl.

Jugoslavija je,voljom velikih sila koja je bila potpomognuta sopstvenim unutrašnjim slabostima, dovedena u stanje prezaduženosti što je bio, pokazaće se kroz naredna dešavanja, početak kraja za tu državu. Osnovni preduslov koji je doveo do raspada bivše Jugoslavije je stavranje ekonomske zavisnosti i dovođenje države u stanje prezaduženosti iz koje ona, potpomognuta različitim negativnim faktorima iz inostranstava i unutar svojih redova, nije mogla da se izvuče, pa se, kao posledica svega toga, desilo to što se desilo.

Međunarodno tržište kapitala

Međunarodno tržište kapitala je segment finansijskih tržišta na kome se trguje dugoročnom finansijskom aktivom – jedna je od definicija koja u najkraćem definiše ovu oblast. Na tržištu kapitala dolazi do organizovanog sučeljavanja ponude i tražnje kapitala, tj. na njemu se nudi i traži kapital na dugoročnoj osnovi (primarno tržište kapitala), ali i trguje već emitovanim hartijama od vrednosti (sekundarno tržište). Može se zaključiti da se na primarnom tržištu kapitala obavljaju dve bitne funkcije, i to: kreiraju se nove emisije kapitala i omogućava njegova upotreba za privredne ciljeve emitenata dugoročnih finansijskih instrumenata i inicijalna prodaja na tržištu kapitala. Na njemu se dugoročna finansijska aktiva brzo prodaje i time povećava stepen njene likvidnosti. Sekundarno tržište omogućava neprekidnu realokaciju finansijskih sredstava između različitih investitora, dozvoljavajući jednima da prodaju takva sredstva dok drugi mogu koristiti svoj višak sredstava da bi ih kupili. Tržište kapitala objedinjuje u sebi tri tržišta, i to:

- kreditno-investiciono tržište, na kome se nude i potražuju dugoročni, odnosno investicioni krediti;
- hipotekarno tržište, na kome se nude i odobravaju dugoročni krediti na osnovu hipotekarnog zaloga;
- tržište dugoročnih hartija od vrednosti koje se u praksi još naziva i tržište efekta.

Tržište efekata, odnosno hartija od vrednosti dugoročnog karaktera predstavlja specifičan oblik tržišta kapitala i sastoji se od:

- emisionog ili primarnog tržišta;
- sekundarnog tržišta.

Primarno tržište obuhvata emisiju hartija od vrednosti i njihov prvi otkup od strane kupaca – „kupovina iz prve ruke". Sekundarna tržišta su tržišta koja obuhvataju trgovinu već emitovanim hartijama od vrednosti – „kupovina iz druge ruke". Postoji velika međuzavisnost ovih tržišta, jer jedno bez drugog ne mogu. Nemoguće je razviti sekundarno tržište ako ne postoji primarno i obratno, bez sekundarnog tržišta nema razvoja primarnog tržišta.

ZAKLJUČAK

Globalizacija predstavlja pojavu objedinjavanja sveta – ekonomskog, društvenog, institucionalnog, političkog, kulturnog – i ta pojava sama po sebi

nije ni dobra ni loša, već njen karakter zavisi isključivo od čoveka. Primetno je, da se interesovanje gotovo svih zemalja sveta prebacuje sa ideološko-političkog i vojnog kompleksa na ekonomsko-tehničko-tehnološki razvoj. Zavisnost između zemalja uspostavlja se preko novih tehnologija i finansijskih tokova, izvoza kapitala i proizvodnje. Međunarodni promet kapitala, kao sastavni deo globalizacije, jedan je od bitnih kreatora kako ekonomskog razvoja zemalja, tako i ekonomskog razvoja na globalnom nivou. Jačanjem uloge prometa kapitala na međunarodnom nivou, istovremeno se šire sloboda, demokratija i progres u svetu, sa jedne strane, ali, sve je snažniji i proces dominacije, hijearhije i autoritatizma sa druge strane. I pored rastuće nejednakosti, međunarodni promet kapitala, koristi ne samo jakima, već i slabima. Pitanje je samo na koji će ga način oni iskoristiti.

Jedno je sigurno – međunarodni promet kapitala omogućuje racionalniju upotrebu finansijskih sredstava jer se ona usmeravaju u regione i sektore gde je njihova efikasnost u korišćenju najveća, i gde se može očekivati maksimiranje kapitala za sve zainteresovane strane; razbijaju se uski nacionalni okviri i kriterijumi u alokaciji kapitala i novca. Dugačak je niz pozitivnih efekata. Većina njih je navedena, ali je prisutno i pitanje koje se nameće kada sveobuhvatno želimo da sagledamo sam proces prometa kapitala – kakva je garancija, ako je uopšte ima, da male i ekonomski nerazvijene i nedovoljno jake zemlje zadrže svoj nacionalni integritet i suverenitet ako žele da budu korisnice tog kapitala. Nažalost, ekonomski i politički uticaj su neodvojivi i isprepletani, tako da uvek idu u paketu.

Sa druge strane, treba stvari posmatrati realno. Ovo je jedini mogući način da kapital dođe tamo gde je potreban i to u dovoljnim količinama. Svima je jasno, sve ima svoju cenu, i korišćenje kapitala se mora platiti na neki način. Kakva je cena korišćenja međunarodnog kapitala zavisi od niza faktora, kako objektivnih tako i subjetivnih. Ono što se može smatrati činjenicom je podatak da se svaki promet kapitala zasniva na ugovorima koji garantuju profit, kako zemlji izvoznici kapitala sa jedne strane, tako i zemlji uvoznici kapitala sa druge. U zavisnosti od toga šta ko, i u kolikoj meri, ulaže, i sa kojim stepenom rizika, zavise i procenat uticaja i način podele profita. Međunarodni promet kapitala je zaista nešto novo, ali ne toliko po svom obliku, koliko po svom obimu – po novim međunarodnim pravilima, koja su postala vodilja uspeha, po brzini prometa i oplodnje kapitala, po naglom tehnološkom razvoju i na kraju po promenama merila vrednosti i nesvakidašnjim brzim političkim promenama. Sigurno je novo i to što su demokratske razvijene zemlje sveta odlučile da ukinu svoje zakone, koje su same izglasale, da bi se pokorile pravilima novih globalnih ekonomskih tokova i tokova kapitala. Otuda temeljni ideološki principi na kojima se zasniva globalna privreda, podrazumevaju upravo ono što proi-

zlazi iz međunarodnog prometa kapitala: slobodnu trgovinu, privredni rast, neograničeno tržište, odsustvo državne kontrole, potpunu privatizaciju, nezasito potrošačko društvo i sl.

Da li će, u kojoj meri, i kome, međunarodni promet kapitala doneti KORIST, pokazaće se u budućnosti. Nama jedino preostaje da dok čekamo rezultate, pokušamo da iskoristimo sve prednosti i pogodnosti koje nosi i koje će (a možda i neće) doneti slobodno kretanje kapitala sa sobom.

LITERATURA

Dželetović Milenko, *Finansijska tržišta*, Beograd: Fakultet za uslužni biznis Novi Sad, 2006.

Đurić Kuzmanović Tatjana, *Ekonomika Jugoslavije, Ekonomika razvoja i tranzicije,* Novi Sad: Viša ekonomska škola Novi Sad, 2000.

Jednak Jovo, Nojković Čedo, *Ekonomija*, Beograd: Beogradska poslovna škola Beograd, 2002.

Jovanović Gavrilović Predrag, *Međunarodno poslovno finansiranje*, Beograd:

Ekonomski fakultet Beograd, 2006.

Vidaković V. Slobodan, *Eksterna revizija finansijskih izveštaja*, Novi Sad: Fakultet za uslužni biznis Novi Sad, 2007.

Vrtakić Lazar, Kršev Boris, *Istorija pravnih i ekonomskih odnosa moderne epohe,* Novi Sad: Fakultet za uslužni biznis Novi Sad, 2004.

Živković Aleksandar, Erić Dejan, Pavlović Đorđe, *Uvod u finansijski menadžment,* Beograd: Univerzitet Union Beograd, 2005.

http://www.economy.co.yu/

http://www.emagazin.co.yu/

http://www.dnevnik.co.yu/

http://www.dadalos.org/

http:/www.un.org.yu/

THE EFFECTS OF GLOBAL CAPITAL FLOWS

Abstract: It appears that globalization is the word that marked the 20th century. In any case, it is often heard in everyday speech. Indeed, the whole world has become the stage of a global society experience. The key factor of globalization is capital, namely its transfer in global terms. Free international movements of capital and goods were not easily achieved, on the contrary. In the existing circumstances, these movements are still heavily influenced by political and other impacts. So, it will be justified to raise a question to which extent the movements of capital and the goods are actually free. In this paper, we shall endeavour to show the factors which, in real terms, resulted in the existing international capital flows and their effects on a capital importing country, on one side, and a capital exporting country on the other. It will be worthwhile to consider the advantages/disadvantages to both countries concerned, particularly having in mind that international capital movements are basically a positive affair, in view of the fact that for a successful conduct of business we need two interested and agreeable parties.

Key words: *Globalization / Capital movements / Factors / Effects*

Ilija Ćalina, Edis Demić

ZNAČAJ SPOLJNIH DIREKTNIH INVESTICIJA EU U SRBIJU U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Rezime: Priključenje Evropskoj uniji (EU), kao najvažnijoj evropskoj integraciji s jedinstvenim tržištem robe, kapitala, usluga i ljudi, predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Republika Srbija je 7. novembra 2007. parafirala Sporazum o stabilizacijii i pridruživanju EU.

Potpisivanjem Sporazuma, Republika Srbija će dobiti status države pridružene EU i prvi put formalizovati institucionalnu saradnju sa EU. Dve najvažnije obaveze koje će Republika Srbija potpisivanjem Sporazuma preuzeti jesu postepena liberalizacija trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima i obaveza usklađivanja propisa s pravnim tekovinama EU. Evropska unija predstavlja najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera Srbije. Približno tri petine ukupne domaće robne razmene obavlja sa ovom integracijom. EU nije samo izuzetno važan partner, ona je i referentna tačka, odnosno cilj saradnje, naravno, usled svog izuzetnog globalnog, ekonomskog, tehnološkog i političkog značaja.

U periodu od 2000. do 2008. dolazi do značajnog rasta razmene sa EU. Prosečna stopa rasta domaćeg izvoza u EU15 u periodu od 2000. do 2008, posmatrano u evrima, iznosi 21,4%, a uvoza 21,8%. Poređenja radi, ukupan izvoz i ukupan srpski uvoz rasli su po prosečnoj stopi od 21,2%, u evrima. Udeo razmene Srbije sa EU u ukupnoj domaćoj spoljnotrgovinskoj razmeni je od 2000. do 2008. porastao, i to izvoz sa 40,7% na 55,1% i uvoz sa 39,2% na 54,6%, ali to je, pre svega, posledica dva proširenja EU. Povećanje udela EU u srpskom izvozu dugoročno bi dovelo do poboljšanja strukture ukupnog izvoza usled kontinuiranog unapređivanja EU uvozne tražnje, kojoj bi srpski izvozni sektor morao da se prilagođava.

Ključne reči: *spoljne direktne investicije, Sporazum o stabilizacijii i pridruživanju EU*

Uvod

Priključenje Evropskoj uniji (EU), kao najvažnijoj evropskoj integraciji s jedinstvenim tržištem robe, kapitala, usluga i ljudi, predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Republika Srbija je 7. novembra 2007. parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU. Potpisivanjem Sporazuma, Republika Srbija će dobiti status države pridružene EU i prvi put formalizovati institucionalnu saradnju sa EU. Dve najvažnije obaveze koje će Republika Srbija potpisivanjem Sporazuma preuzeti jesu postepena liberalizacija trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima i obaveza usklađivanja propisa s pravnim tekovinama EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupa na snagu nakon ratifikacije od strane Evropskog parlamenta, parlamenata svih zemalja članica EU i Narodne skupštine Republike Srbije. Postupak ratifikacije obično traje od 18 do 24 meseca. Međutim, ekonomski aspekti Sporazuma, tj. fazno uspostavljanje zone slobodne trgovine, počinje nakon ratifikovanja tzv. Privremenog sporazuma, koji je sastavni deo Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Privremeni sporazum stupa na snagu u roku od dva do četiri meseca od momenta potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nakon njegove ratifikacije u Evropskom parlamentu i Narodnoj skupštini Republike Srbije. Posle stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Srbija će, kao pridružena država, biti u mogućnosti da podnese zvaničnu kandidaturu za članstvo u EU. Proces priključenja zavisiće od procene Evropskog saveta da li i u kojoj meri Republika Srbija ispunjava propisane kriterijume za punopravno članstvo u EU, odnosno u kojoj meri prihvata njene osnovne ciljeve. Radi lakše pripreme države, a naročito administracije, za nove izazove i obaveze koje će proisteći iz Sporazuma, Vlada Republike Srbije je u decembru 2007. usvojila Odluku o pripremi Nacionalnog programa za integraciju Srbije u Evropsku uniju (NPI). NPI predstavlja sveobuhvatan dokument kojim će se omogućiti planiranje svih Vladinih aktivnosti u procesu pristupanja, kao i njihova efikasna koordinacija. Ovaj program bi zamenio nekoliko drugih dokumenata koji su pripremljeni tokom prethodnih faza odnosa Srbije i EU i predstavljao svojevrstan putokaz za buduće korake. Takođe, bavio bi se, ne samo obavezama koje se tiču prenošenja pravnih tekovina EU u domaći pravni poredak, već i zadacima koji se moraju sprovoditi kako bi se ispunili politički i ekonomski kriterijumi pristupanja. Evropska unija predstavlja najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera Srbije. Približno tri petine ukupne domaće robne razmene obavlja sa ovom integracijom. EU nije samo izuzetno važan partner, ona je i referentna tačka,

odnosno cilj saradnje, naravno, usled svog izuzetnog globalnog, ekonomskog, tehnološkog i političkog značaja EU.

Prvi oblik trgovinskog aranžmana sa EZ ustanovljen je još 1967.1 Pre toga, od 1958. do 1968. trgovina je bila regulisana bilateralnim sporazumima SFRJ i zemalja EZ. Od 1971. na snazi je bila „opšta šema preferencijala" EU pri izvozu industrijskih proizvoda. Prvi sveobuhvatniji, i za SFRJ vrlo povoljan ugovor2, zaključen je 1980. i podrazumevao je preferencijalni tretman na nereciprocnoj bazi, tj. carinske olakšice za većinu uvoznih stavki iz SFRJ. Bescarinski izvoz osetljivih prozvoda 3 u EU bio je količinski ograničavan po kvotama. Ovaj sporazum je bio u primeni do početka devedesetih, kada je trebalo da bude zamenjen povoljnijim ugovorom koji je SFRJ tražila.4 Međutim, uzlazni trend saradnje prekinut je ratnim sukobima, te su 1991. uvedene prve sankcije prema SCG, koje su dodatno pooštrene maja 1992. i tokom 1993. Sledeće godine dolazi do prvog ublažavanja embarga (avio i pomorski transport), da bi ukidanje sankcija EU usledilo u decembru 1996. SRJ opet dobija preferencijale od EU. Preferencijalni tretman za izvoz, uveden početkom 1997, ubrzo je bio ukinut usled ratnih sukoba na Kosovu i Metohiji i zamenjen novim sankcijama već početkom 1998. To je dovelo do poskupljenja izvoza SRJ za visinu carina EU koje su tada bile na nivou od 5% za industrijske i 21% za poljoprivredne proizvode.5

Nove trgovinske olakšice EU, koje su najveći deo srpskog izvoza stavile na bescarinski režim, stupile su na snagu 1. decembra 2000. Autonomni preferencijalni tretman od strane EU stvorio je uslove za oporavak spoljnotrgovinske razmene zemlje kroz povećanje izvoza u EU, kao i njegovo strukturalno poboljšanje. Srbija se 2009. nalazi u procesu stabilizacije i asocijacije sa EU, dobila je Studiju izvodljivosti, koja je preduslov za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u aprilu 2008)6 . Do članstva je preostalo još niz koraka: primena SSP-a, zvaničan zahtev za prijem u članstvo EU,

1 To je, inače, bio i prvi sporazum koji je EU potpisala na osnovu svoje zajedničke trgovinske politike.

2 Sporazum o kooperaciji.

3 Radi se o 29 grupa industrijskih proizvoda.

4 Početkom 1990. Skupština SFRJ usvojila je deklaraciju koja je značila suštinski zaokret od politike nesvrstavanja ka politici evropskih integracija. Inače, nekoliko meseci pre toga SFRJ je tražila potpisivanje Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji što je EU odbila. Zamašan paket pomoći koji je EU ponudlila maja1991. bio je uslovljen kooperativnim ponašanjem u, već radikalizovanoj, političkoj situaciji u zemlji.

5 Septembra 1998. uvedena je zabrana letova JAT-a u EU, a januara sledeće godine pokrenuti su neki antidampinški postupci. Juna 1999. uvedena je zabrana izgradnje strategijskih objekata u SRJ od strane preduzeća iz EU.

6 Prema SSP, proizvođači iz EU će plaćati carinu, ali će biti u povlašćenom položaju u odnosu na treće zemlje koje izvoze u Srbiju. Počev od prve godine primene SSP, EU izvoznici u Srbiju će plaćati 90 odsto carine koja važi za izvoznike iz trećih zemalja. Ta stopa će se postepeno smanjivati svake godine, u zavisnosti od proizvoda, da bi stigla u 2013. na nulu.

mišljenje Evropske komisije (pozitivno mišljenje je uslov da zemlja postane kandidat), provera zakonodavstva, pregovori o pristupanju i najzad, zaključenje pregovora i potpisivanje Ugovora o pristupanju.7

Ciljevi EU u odnosu na Srbiju se mogu generalno svesti na: pružanje podrške u jačanju demokratije i vladavine prava, političkoj i ekonomskoj stabilnosti, zatim na obezbeđivanje okvira za razvoj političkih odnosa sa EU, podrška Srbiji da razvije ekonomsku i međunarodnu saradnju kroz približavanje svog zakonodavstva EU, podrška za tranziciju privrede u tržišnu ekonomiju, jačanje regionalne saradnje, pospešivanje harmoničnih ekonomskih odnosa i postepeni razvoj slobodnog trgovinskog prostora između Srbije i Evropske unije. EU je, osim toga, u periodu od 2000. pružila pomoć koja je prešla nivo od dve milijarde USD[8] i koja je bila značajan faktor finansiranja neophodnih budžetskih izdataka zemlje. EU je tokom proteklih godina u više navrata odobravala makrofinansijsku pomoć našoj zemlji. Prema EBRD-u, tržište u Srbiji ima dugoročni potencijal. Saradnja EBRD-a sa Srbijom je veoma dobra: u javnom i privatnom sektoru su ugovoreni projekti vredni više od milijardu evra.

1. Srbija i EU

U periodu od 2001. do 2005. EU je Srbiji i Crnoj Gori odobrila značajna sredstva makrofinansijske pomoći u ukupnom iznosu od 545 miliona evra, namenjena sprovođenju programa ekonomske stabilizacije i reformi. Sredstva su bila predmet podele između Republike Srbije i Republike Crne Gore u odnosu 90:10, i odobrena su u vidu zajmova, u iznosu od 305 miliona evra, i bespovratne pomoći, u iznosu od 240 miliona evra. Njihovo povlačenje bilo je uslovljeno pozitivnom ocenom EU o ostvarenim rezultatitma u sprovođenju ekonomskog programa podržanog finansijskim aranžmanom sa Međunarodnim monetarnim fondom. Od ukupno odobrenog iznosa iskorišćeno je 500 miliona evra. Makrofinansijska pomoć EU pomogla je sprovođenju ekonomskog programa i programa strukturnih reformi zemlje i predstavljala podršku platnom bilansu i deviznim rezervama zemlje u prethodnom periodu.[9] Iz svog budžeta za period od 2007. do 2011. EU je

7 Slovenija je 2002. zaključila Ugovor o pristupanju, a tek 2004. postala član EU.

8 Bespovratna pomoć i koncesionalni krediti.

9 Razvojna banka Saveta Evrope je, u skladu s politikom odobravanja zajmova evropskim zemljama namenjenih rešavanju socijalnih problema raseljenih lica u slučaju rata ili prirodnih katastrofa, odobrila Republici Srbiji krajem 2005. sredstva kredita za rekonstrukciju kuća uništenih tokom poplava na području Vojvodine, u ukupnom iznosu od 9,6 miliona evra. Sredstva kredita su u celini iskorišćena tokom 2006. Evropska investiciona banka je do kraja oktobra 2007. odobrila Republici Srbiji sredstva za finansiranje projekata u oblasti elektroprivrede, transporta – obnavljanje

Republici Srbiji namenila oko jednu milijardu evra pomoći. Vlada Republike Srbije je sa EU potpisala okvirni sporazum o korišćenju tih sredstava. Kraljevina Jugoslavija, kao i SFRJ [10] kontinualno su imale značajnu razmenu sa zapadnoevropskim zemljama, posebno sa Nemačkom i Italijom, koja je, uglavnom, prelazila 40% ukupnog izvoza i uvoza zemlje. Početkom rata 1991. i potpunom izolacijom Srbije, razmena je skoro tri godine bila minimalna i odvijala se preko neformalnih kanala, što je pomoglo stanovništvu zemlje da ublaži negativne ekonomske posledice blokade. Krajem 1995. razmena se intenzivira i već 1998. zemlje EU čine skoro polovinu ukupne robne razmene Srbije. Razmena je samo na kratko redukovana tokom ratne 1999, da bi se intenzivirala krajem 2000.

U periodu od 2000. do 2008. dolazi do značajnog rasta razmene sa EU. Prosečna stopa rasta domaćeg izvoza u EU15 u periodu od 2000. do 2008, posmatrano u evrima, iznosi 21,4%, a uvoza 21,8%. Poređenja radi, ukupan izvoz i ukupan srpski uvoz rasli su po prosečnoj stopi od 21,2%, u evrima. Udeo razmene Srbije sa EU u ukupnoj domaćoj spoljnotrgovinskoj razmeni je od 2000. do 2008. porastao, i to izvoz sa 40,7% na 55,1% i uvoz sa 39,2% na 54,6%, ali to je, pre svega, posledica dva proširenja EU. Povećanje udela EU u srpskom izvozu dugoročno bi dovelo do poboljšanja strukture ukupnog izvoza usled kontinuiranog unapređivanja uvozne tražnje EU, kojoj bi srpski izvozni sektor morao da se prilagođava.

Normalizacija ekonomskih odnosa Srbije s inostranstvom krajem 2000. bila je praćena liberalizacijom spoljne trgovine, koja je došla do izražaja sredinom 2001. Ukidanje kontingenata i ostalih vidova administrativnih ograničenja, kao i smanjivanje prosečnog neponderisanog carinskog opterećenja na nivo ispod 10% dovelo je do porasta uvoza i jačanja konkurencije na domaćem tržištu. Istovremeno je evidentiran dinamičan porast deficita koji je bio posledica intenziviranja uvoza usled liberalizacije trgovinskog režima, dodatnog deviznog priliva putem zvanične pomoći, kao i otvaranja mogućnosti kupovine robe široke potrošnje putem potrošačkih kredita.

---

putne mreže i za razvoj malih i srednjih preduzeća, u ukupnom iznosu od oko 1.049 miliona evra (od čega je iskorišćeno oko 493 miliona evra). Krediti su namenjeni finansiranju malih i srednjih preduzeća i infrastrukturnih projekata malog i srednjeg obima lokalnih samouprava. Evropska banka za obnovu i razvoj je u periodu od oktobra 2000. do oktobra 2007. odobrila sredstva kredita u ukupnom iznosu od oko 995 miliona evra za rekonstrukciju putne i železničke mreže, razvoj infrastrukture energetskog sektora i opština. Od tog iznosa do sada je povučeno i iskorišćeno oko 575 miliona evra. Izvor: NBS (http://www.nbs.rs/)

10 Kraljevina Srbija je većinu svoje trgovinske razmene obavljala sa Austrougarskom, osim tokom Carinskog rata 1906. U odnosu na Kraljevinu Jugoslaviju, SFRJ je, relativno posmatrano, u nešto manjem obimu trgovinski sarađivala sa zemljama Zapadne Evrope, jer je u znatno većoj meri koristila prednosti razmene sa zemljama Istočnog bloka, posebno SSSR-om.

Značajna liberalizacija ostvarena posle 2000. imala je prevashodno uticaj na uvoz i posredno na izvoz. Međutim, iako EU, praktično, nema carine na srpski izvoz, i ima kvote samo na četiri vrste proizvoda, veliki broj domaćih, uglavnom manjih izvoznika, ipak plaća carine pri izvozu na područje EU, zbog toga što je lakše podneti taj trošak, nego doći do svih potrebnih dokumenata neophodnih za preferencijalni status (*EUR 1*, sanitarni i fitosanitarni dokumenti, razni sertifikati itd.). Stvar je još komplikovanija kod izvoza usluga na tržište EU, i posebno kod učestvovanja na tenderima za javne nabavke u zemljama EU (ali i regiona), gde su, praktično nepremostivi brojni standardi (u stvari necarinske barijere).

Ono što je, svakako, pozitivno je da je došlo do povećane konkurencije na domaćem tržištu usled ubrzanog uvoza prouzrokovanog dinamiziranom domaćom tražnjom, što je vršilo pritisak na domaće izvoznike da povećaju produktivnost (ipak, brojna srpska preduzeća nisu izdržala inostranu konkurenciju ili su pod teškim pritiskom). Nema sumnje da je liberalizacija stimulisala uvoz repromaterijala i sirovina, što je olakšalo poslovanje kompanija i eventualno uticalo na rast njihovog izvoza. U istom pravcu delovale su i reforme, odnosno liberalizacija u bankarskom i spoljnotrgovinskom poslovanju. [11]

Od izuzetnog značaja je iskustvo naprednih zemalja u tranziciji, koje su tokom devedesetih ostvarile drastičnu promenu trgovinske strukture u pravcu roba više faze prerade, i to zahvaljujući sveobuhvatnim reformama, privatizaciji i značajnom prilivu stranog kapitala. Nadprosečan rast izvoza beležio je sektor 7 (mašine i transportni uređaji), koga čine proizvodi viših faza prerade, za razliku od Srbije koja je porast izvoza u EU bazirala, pre svega, na sektorima 0 – hrana i 6 – proizvodi svrstani po materijalu, koje čine uglavnom prerađevine. Udeo EU u izvozu je u periodu od 1993. do 2004. značajno porastao, kao npr. kod Češke na 86% (sa 48,2%) ili Mađarske na 79,2% (sa 57,4%), i rast učešća EU u razmeni ovih zemalja se nastavio i u poslednje tri godine. Dakle, jasno je da bez ozbiljnog restrukturiranja domaće privrede, koja bi na tržište mogla da izbaci proizvode viših faza prerade kompatibinih sa EU uvoznom tražnjom, nije moguće ostvarivati radikalno bolje izvozne rezultate.

U svakom slučaju, proces asocijacije sa EU svakako će sve više usmeravati srpsku razmenu ka tom trgovinskom bloku, te će relativno povlašćen

11 Kada je u pitanju domaća carinska zaštita ona je dodatno redukovana poslednjih godina; u 2006. prosečno carinsko opterećenje na ukupni industrijski uvoz u Srbiju iznosilo je 6,28% (U EU 3,68% 2006.), a efektivna ponderisana prosečna carinska stopa bila je 5,2%. Pored toga, postoji oko 200 prelevmana, kojima se „štiti" domaća, uglavnom, poljoprivredno-prehrambena proizvodnja (uglavnom mesne prerađevine, mlečni proizvodi itd.); videti opširnije kod: Nikolić, G.: „Karakteristike robne razmene Srbije sa zemljama EU: rezultati i očekivanja", *Trzište-novac-kapital* 4-2007, PKS, Beograd, 2007.

tretman koji će naša zemlja u perspektivi uživati u toj integraciji (u odnosu na mnoge vanevropske zemlje), svakako biti faktor od velikog značaja za domaće izvoznike. Realno je očekivati da će Srbija i narednih godina izvoziti uglavnom proizvode nižih faza prerade, čekajući da efekti povećane konkurentnosti usled privatizacije i priliva stranih direktnih investicija (i samim tim novih tehnologija), ali i osmišljenija ekonomska politika, poboljšaju strukturalne performanse privrede u smislu njene veće kompatibilnosti sa potrebama evropskog tržišta.

2. Performanse stranih direktnih investicija u Srbiji

Suštinski element uspeha tranzicionog procesa je integracija zemalja u tranziciji u međunarodne finansijske tokove. U ovim zemljama je evidentna velika potreba za kapitalom koji treba da pomogne oživljavanje proizvodnje i izgradnju infrastrukture. Za reformski uspešne tranzitorne ekonomije priliv stranih direktnih investicija značio je ne samo više stope rasta i ubrzanje strukturnih reformi, već i poboljšanje eksterne finansijske situacije zemlje, povećanje deviznih rezervi i postizanje povoljnijeg kreditnog rejtinga.

Imajući u vidu neophodnost snažnog rasta proizvodnje i izvoza, ekonomski razvoj Srbije u narednom periodu je praktično neostvariv bez svežeg kapitala. U tom smislu, strane direktne investicije predstavljaju optimalan oblik investicija, jer pored kapitalne komponente sadrže i menadžerska znanja, nove tehnologije i niz drugih pratećih pozitivnih aspekata. Stoga je u interesu Srbije da svoju politiku i dinamiku otvaranja učini nezavisnom od političkih previranja i što je najvažnije, nezavisnom od uticaja lobističkih grupa, koje su do sada proces liberalizacije, u manjoj ili većoj meri, kočile. Politika ubrzanja investicija u velikoj meri predstavlja jedini izlaz iz začaranog kruga: rast plata iznad produktivnosti – rast potrošnje i uvoza – pad konkurentnosti izvoza – kočenje i pad privrednog rasta. Pošto će, s druge strane, nacionalna štednja još za duži period biti daleko ispod investicionih potreba, ovde se strane direktne investicije pojavljuju kao varijabla od strateškog značaja. Rast stranih direktnih investicija obezbeđuje sopstveni samoodrživi rast otkupljenih ili novoosnovanih firmi, isplatu zarada u skladu sa produktivnošću rada, itd. Tako se stvara tražnja za domaćim inputima (repromaterijalom, energijom, uslugama, itd.) što deluje kao zamajac rastu proizvodnje i investicija u ostalim privrednim sektorima, koji se razvijaju kao snabdevači strateških investitora. U proseku, jedno radno mesto u sektoru SDI povlači otvaranje od tri do pet novih radnih mesta u domaćem podugovaračkom sektoru. Iz svih ovih razloga, sve uspešne tran-

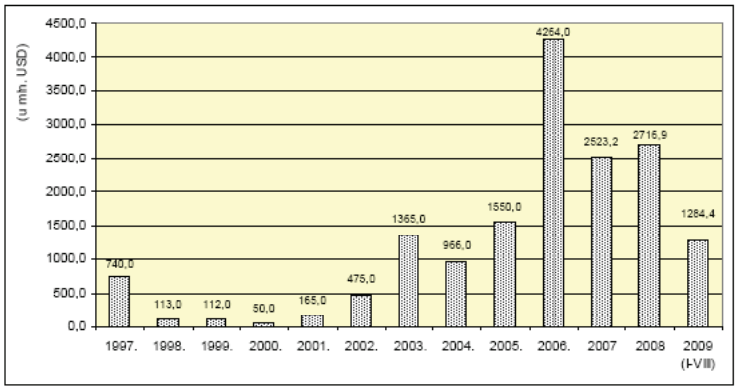
zicione zemlje usredsređuju svoje napore na privlačenje, kao i na davanje povoljnijih uslova stranim u odnosu na domaće investitore.

a. Priliv SDI i ulazni kumulativ

Priliv stranih direktnih investicija u Srbiju tokom devedesetih konstantno je bio ispod nivoa od 120 miliona USD na godišnjem nivou, osim 1997. (740 miliona USD). Prvi značajniji iznos SDI, veći od milijardu USD (u neto iznosu), evidentiran je tek 2003. Zatim ponovo slede oscilacije, da bi u 2006. bio zabeležen rekordni priliv od 4,3 milijarde USD (Grafikon 1).

U 2007. i 2008. usledio je oštar pad priliva SDI na nivo od 2,5, odnosno 2,7 milijardi USD (respektivno).

Grafikon 1.
Neto priliv SDI u Srbiji (u milionima USD)

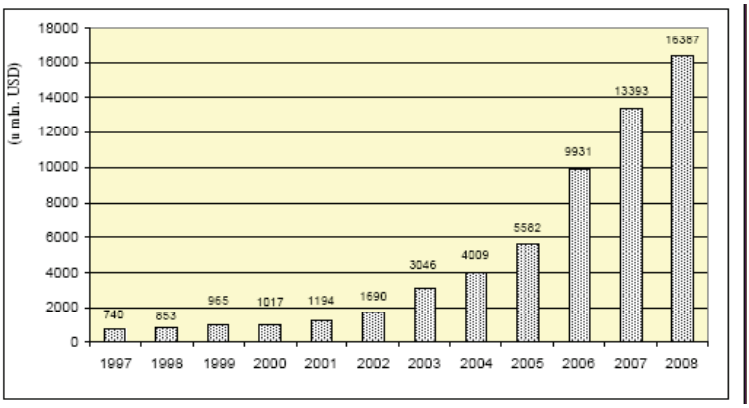


Izvor: NARODNA BANKA SRBIJE, Sektor za ekonomske analize i istraživanja, Odeljenje statistike platnog bilansa; Platni bilans 1997-2006; Platni bilans za 2007, 2008. i januar-avgust 2009.

Prema podacima za prvih osam meseci 2009, priliv SDI je u neto iznosu bio 1284,4 mln. USD, što predstavlja značajan pad u odnosu na isti period prethodne godine (2422,6 ml USD)[12]. Ulazni kumulativ je, izražen u odnosu na bruto domaći proizvod, u 2008. iznosio 32,7% GDP [13], a rast u odnosu na 2002. (kada je udeo bio na nivou od 10,7%) je više nego evidentna prema ovom pokazatelju.

12 NBS: Platni bilans Republike Srbije za period januar-avgust 2009.
13 Izvor: UNCTAD: *World Investment Report 2009,* Annex B.

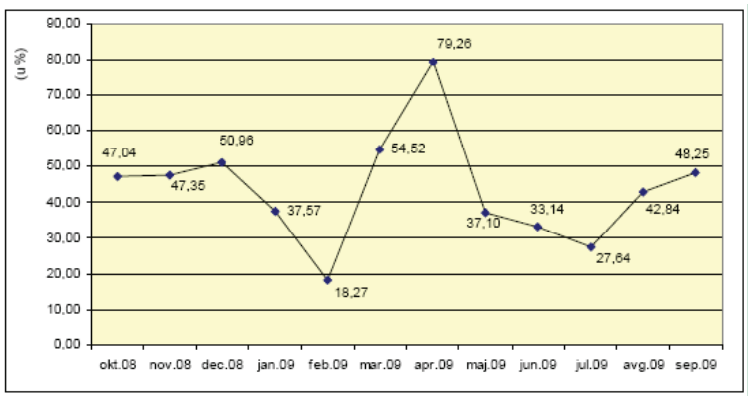
Grafikon 2.
Ulazno stanje SDI u Srbiji (u milionima USD)



Izvor: UNCTAD: *World Investment Report 2009*

Učešće stranih investitora u trgovanju akcijama iznosilo je 51% i povećano je za 7,7% (Grafikon 3), a u trgovanju obveznicama RS iznosilo je 7,9% i smanjeno je za 3,2% u odnosu na prethodni mesec.

Grafikon 3.
Učešće stranih investitora u ukupnom prometu akcijama



Izvor: Beogradska berza (http://www.belex.rs/trgovanje/ucesce_stranaca)

Učešće stranih investitora na finansijskom tržištu u junu 2009. je iznosilo 25% i smanjeno je za 8,8 procentnih poena u odnosu na prethodni mesec. Vodeći investitori, sa vrednošću investicija od preko 200 mln. evra, dati su u Tabeli 1. Treba primetiti da su svega u tri slučaja u pitanju *greenfield* investicije, što nikako nije povoljan podatak, ali je logična posledica dosadašnjeg modaliteta ulaska stranih investitora na srpsko tržište.

Tabela 1.
Republika Srbija: vodeći investitori u periodu od 2002. do 2009.

Kompanija	Zemlja	Sektor	Modalitet investiranja	Vrednost investicije (mln. evra)
Telenor	Norveška	Telekomunikacije	Privatizacija	1,602
Gazprom Neft	Rusija	Energetika	Privatizacija	947
Philip Morris	SAD	Duvanska industrija	Privatizacija	611
Mobilkom	Austrija	Telekomunikacije	*Greenfield*	570
Intesa Sanpaolo	Italija	Bankarstvo	Akvizicija	508
Stada	Nemačka	Farmaceutska industrija	Akvizicija	475
AB InBev	Belgija	Prehrambena industrija	Akvizicija	427
National Bank of Greece	Grčka	Bankarstvo	Privatizacija	425
Mercator	Slovenija	Trgovina	*Greenfield*	240
Fondiaria SAI	Italija	Osiguranje	Privatizacija	220
Lukoil	Rusija	Energetika	Privatizacija	210
Airport City Belgrade	Izrael	Nekretnine	*Greenfield*	200

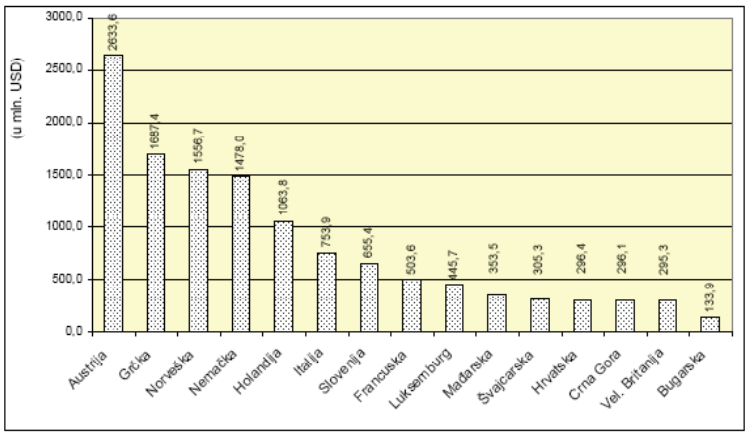
Izvor: SIEPA, oktobar 2009 (http://www.siepa.gov.rs/site/en/home/1/investing_in_serbia/strong_fdi_figures/)

2.2 Geografska distribucija SDI u Srbiji

Među prvih petnaest zemalja prema poreklu stranih direktnih investicija plasiranih u Srbiju, u periodu od 2000. do 2008, nijedna nije van evropskog kontinenta (SAD su rangirane kao šesnaeste, sa ukupno 133 mln. USD).

Prvih pet zemalja su: Austrija, Grčka, Norveška, Nemačka i Holandija, i sve su sa iznosima SDI većim od milijardu USD (najveći iznos SDI je poreklom iz Austrije, ukupno 2,6 milijardi USD).

Grafikon 4.
Prvih 15 zemalja prema ukupnom prilivu SDI u Srbiju (u novcu – neto, u mln. USD)



Izvor: NBS, Sektor za ekonomske analize i istraživanja, Odeljenje statistike platnog bilansa; preliminarni podaci
Napomena: ukupan priliv u periodu od 2000. do 2008.

Ubedljivo najveći odliv stranih direktnih investicija je u posmatranom periodu realizovan u Bosnu i Hercegovinu (901 mln. USD). U prvih šest meseci 2009. zabeležen je najveći priliv stranih direktnih investicija u Srbiju iz Ruske Federacije i Austrije (534,1 mln. USD i 162,8 mln USD, respektivno). Respektabilni iznosi SDI plasirani su još iz Holandije (68,1 mln. USD) I Italije (65,6 mln. USD).[14]

Od evropskih tranzicionih zemalja, Slovenija je rangirana kao sedma (655 mln. USD), Mađarska kao deseta (353 mln. USD), a Hrvatska kao dvanaesta (296 mln. USD).

Pregled priliva stranih direktnih investicija iz EZT dat je u Tabeli 2, i to sumarno za period od 2000. do 2006. (za ovaj period ne postoje podaci za sve zemlje iz ove grupacije), kao i za poslednje dve godine. Dati su i podaci NBS za 2009. (prvih 6 meseci),prema kojima ponovo dominiraju Mađarska, Hrvatska i Slovenija (neto priliv je iznosio 21,3 mln. USD, 17,9 mln. USD i 15,5 mln. USD, respektivno). Inače, osim pomenute tri zemlje, u 2007. se i Crna Gora javlja kao značajna zemlja porekla SDI plasiranih u Srbiju, i to sa 209,3 mln. USD.

Tabela 2.
Srbija: strana direktna ulaganja u novcu iz EZT – neto*
(u hiljadama USD)

	2000 – 2006*	2007	2008	2009 (I-VI)
Češka Republika	-	8.328	447	1.212
Mađarska	290.955	31.494	31.030	21.266
Poljska	-	10.071	24.811	1.035
Slovačka	63.137	3.084	1.471	729
Slovenija	450.394	92.856	112.189	15.465
Estonija	-	6.843	196	95
Letonija	49.385	3.535	739	1.317
Litvanija	-	5.089	6.395	26
Bugarska	65.097	46.916	21.884	364
Rumunija	-	20.139	20.747	-523
Albanija	-	108	-39.066	-1.885
BiH	-1.589	-838.608	-60.804	3.135
Hrvatska	117.315	35.944	143.148	17.952
Crna Gora	12.946	209.288	73.900	8.464
BJR Makedonija	-	-47.981	-1.504	-310

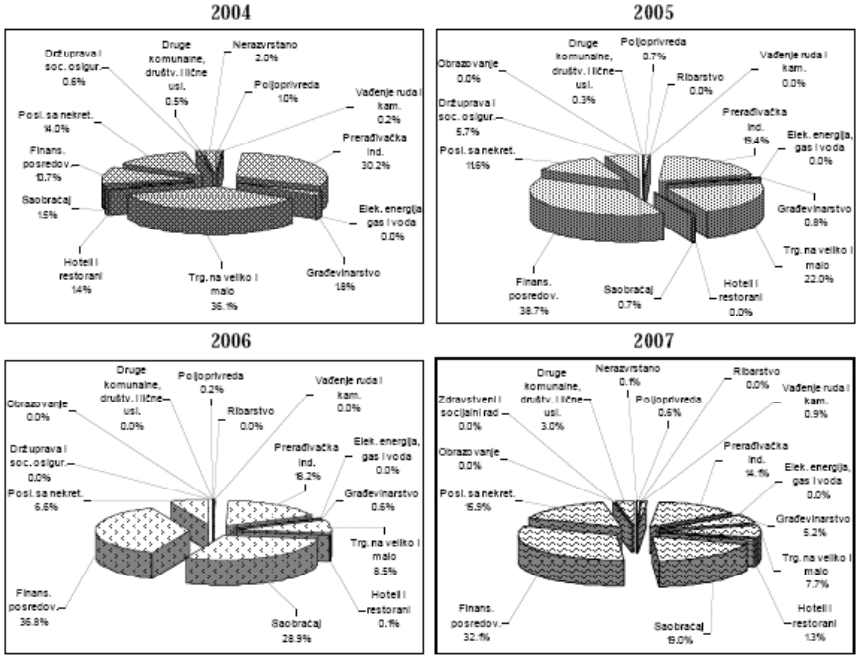
Izvor: NBS, Odeljenje statistike platnog bilansa; preliminarni podaci

14 U pitanju su preliminarni podaci; izvor: NBS, Sektor za ekonomske analize i istraživanja, Odeljenje statistike platnog bilansa.

2.3 SDI po granama delatnosti

Posmatrano prema delatnostima, najveći iznos stranih direktnih investicija u periodu od 2004. do 2008, u Srbiji je plasiran u oblast finansijskog posredovanja (34,5% od ukupnog priliva SDI, odnosno 5,2 milijarde USD u apsolutnom iznosu), a slede prerađivačka industrija (sa učešćem od 17,9%), saobraćaj, skladištenje i veze (16,9%), poslovi s nekretninama i trgovina na veliko i malo (sa istim učešćem, na nivou od 12,4%), itd. U okviru sektora saobraćaja, najveći iznos SDI (15,9% ukupnih ulaznih SDI u posmatranom periodu) je plasiran u telekomunikacije. Na Grafikonu 5 je dat priliv SDI po delatnostima za svaku godinu pojedinačno, za period od 2004. do 2007. godine, dok su na Grafikonu 6 prezentovane ulazne SDI po delatnostima u 2008.

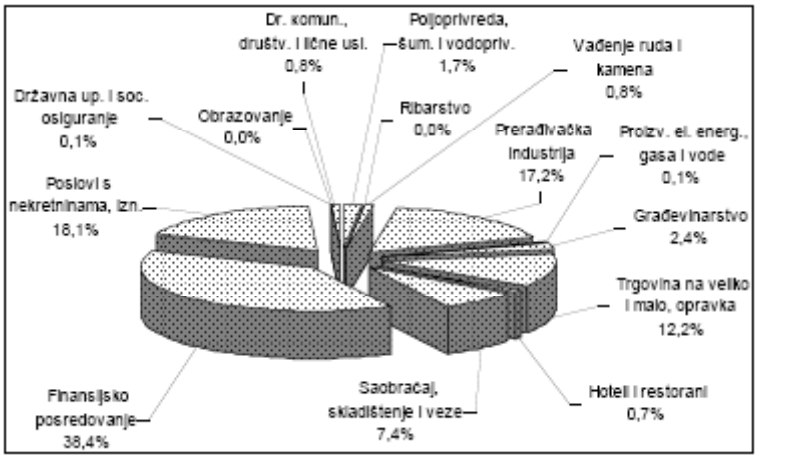
Grafikon 5.
Republika Srbija – priliv SDI po delatnostima
(učešće u %, u periodu od 2004. do 2007)



Izvor: Narodna banka Srbije, Sektor za ekonomske analize i istraživanja (za različite godine)
Napomena: uključeni robni i novčani tokovi

Prema podacima NBS za prvih šest meseci 2009, dominira sektor Vađenje ruda i kamena, a slede prerađivačka industrija i poslovi sa nekretninama.

Grafikon 6.
Strana ulaganja u Srbiji u 2008. po granama delatnosti (učešće u%)



Izvor: NBS, Sektor za ekonomske analize i istraživanja, Odeljenje statistike platnog bilansa
Napomena: uključeni robni i novčani tokovi

Bankarski sektor se, inače, uz zaoštravanje konkurencije u vidu sve većeg broja učesnika na tržištu, pokazao izuzetno privlačnim za strane ulagače. Glavni razlozi privlačnosti srpskog bankarskog tržišta leže u činjenici da su kamatne stope na izuzetno visokom nivou, odnosno da je zvanični «percipirani» rizik poslovanja jako visok, a da je stvarni rizik poslovanja ipak znatno niži (zanimljiv je podatak da je Srbija zemlja sa najvišom stopom vraćenih zajmova iz poslova sa stanovištvom).

ZAKLJUČAK

Suštinski element uspeha tranzicionog procesa je integracija zemalja u tranziciji u međunarodne finansijske tokove. U ovim zemljama je evidentna velika potreba za kapitalom koji treba da pomogne oživljavanje proizvodnje i izgradnju infrastrukture. Za reformski uspešne tranzitorne ekonomije priliv stranih direktnih investicija značio je, ne samo više stope rasta i ubrzanje strukturnih reformi, već i poboljšanje eksterne finansijske situacije zemlje, povećanje deviznih rezervi i postizanje povoljnijeg kreditnog rejtinga.

Imajući u vidu neophodnost snažnog rasta proizvodnje i izvoza, ekonomski razvoj Srbije u narednom periodu je praktično neostvariv bez svežeg kapitala. U tom smislu, strane direktne investicije predstavljaju optimalan

oblik investicija, jer pored kapitalne komponente sadrže i menadžerska znanja, nove tehnologije i niz drugih pratećih pozitivnih aspekata. Stoga je u interesu Srbije da svoju politiku i dinamiku otvaranja učini nezavisnom od političkih previranja, i što je najvažnije, nezavisnom od uticaja lobističkih grupa, koje su do sada proces liberalizacije, u manjoj ili većoj meri, kočile. Politika ubrzanja investicija u velikoj meri predstavlja jedini izlaz iz začaranog kruga: rast plata iznad produktivnosti – rast potrošnje i uvoza – pad konkurentnosti izvoza – kočenje i pad privrednog rasta. Pošto će, s druge strane, nacionalna štednja još za duži period biti daleko ispod investicionih potreba, ovde se strane direktne investicije pojavljuju kao varijabla od strateškog značaja.

Priliv stranih direktnih investicija u Srbiju tokom devedesetih konstantno je bio ispod nivoa od 120 miliona USD na godišnjem nivou, osim 1997. (740 miliona USD). Prvi značajniji iznos SDI, veći od jedne milijarde USD (u neto iznosu), evidentiran je tek 2003. Zatim ponovo slede oscilacije, da bi u 2006. bio zabeležen rekordni priliv od 4,3 milijarde USD.

U 2007. i 2008. usledio je oštar pad priliva SDI na nivo od 2,5, odnosno 2,7 milijardi USD. Prema podacima za prvih osam meseci 2009, priliv SDI je u neto iznosu bio 1284,4 mln. USD, što predstavlja značajan pad u odnosu na isti period prethodne godine (2422,6 mln. USD). Ubedljivo najveći odliv stranih direktnih investicija je u posmatranom periodu realizovan u Bosnu i Hercegovinu (901 mln. USD). U prvih šest meseci 2009. zabeležen je najveći priliv stranih direktnih investicija u Srbiju iz Ruske Federacije i Austrije (534,1 mln. USD i 162,8 mln USD, respektivno). Respektabilni iznosi SDI plasirani su još iz Holandije (68,1 mln. USD) i Italije (65,6 mln. USD).

LITERATURA

Ćirović, M. i Pušara, K. *Strana ulaganja: poslovno-analitički pristup*, Beograd: Univerzitet „Braća Karić“, 2000.

Grandov, Z., *Međunarodna ekonomija i globalizacija*, Beograd: BTO, 2009.

Grandov, Z., *Međunarodni biznis i trgovina*, BTO, Beograd, 2009.

Grandov, Z., *Spoljnotrgovinsko poslovanje u globalnom okruženju*, Beograd: BTO, 2004.

Kovačević, M., *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2002.

Mijatović, B., (red.): *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*, CLDS, Beograd, 2008.

NBS, Sektor za ekonomske analize i istraživanja http://www.belex.rs/trgovanje/ucesce_stranaca) UNCTAD: *World Investment Report 2009* NBS, Sektor za ekonomske analize i istraživanja, Odeljenje statistike platnog bilansa; Platni bilans 1997-2006; Platni bilans za 2007, 2008. i januar-avgust 2009.

THE IMPORTANCE OF DIRECT EU INVESTMENTS IN SERBIA IN THE PROCESS OF ASSOCIATION

Abstract: Access to the European Union (EU), as the most important European association with the single market for the goods, capital, services and people, is a strategic priority to the Republic of Serbia. On November 7, 2007, the Republic of Serbia initialed the Agreement on Stabilization and Association with the EU.

By signing the Agreement, the Republic of Serbia will get the status of the EU associate and for the first time formalize its institutional cooperation with the EU. The two most important obligations that the Republic of Serbia will have to fulfill, by signing the Agreement, are gradual liberalization of trade in industrial and agricultural products and the commitment to harmonize its regulations with the EU legislation. The European Union is the most important trading partner of Serbia. Approximately three fifths of the Serbian commodity exchange total have been done with the EU. The European Union is not only a very important trading partner of Serbia, but its main cooperation target, due to its exceptional global, economic, technological and political importance.

In the period 2000-2008, a significant increase in trade with the EU was recorded. The average growth rate of local exports to the EU, in the period under review (expressed in Euros) was 21.4%, whereas imports rose by 21.8%. For comparison, the total exports and the total imports of Serbia grew at an average rate of 21.2%, expressed in Euros. The share of Serbia's trade with the EU in the overall Serbian international trade (in the period 2000-2008) was on the increase; exports rose from 40.7% to 55.1% and imports went up from 39.2% to 54.6%, primarily as a result of two EU expansions. The increase of the EU share in the Serbian exports would lead to long-term improvement in the structure of overall Serbian exports, due to an increasing EU import demand to which Serbian exports are to be adjusted.

Key words: *Direct foreign investments / The agreement on stabilization and association with the EU*

Vesna Kočić-Vugdelija[1], Jelena Simić[2], Mila Mihajlović[3]

NACIONALNA STRATEGIJA RAZVOJA PRIVREDE SRBIJE U ODNOSU NA UTICAJ GLOBALIZACIJE

Rezime: Funkcionisanje privrede bilo koje države u svetu zavisi od mnogo faktora. Te faktore možemo podeliti na spoljašnje i unutrašnje. Prevaga jednih ili drugih faktora umnogome određuje ekonomski ambijent, pa se pravilnim upravljanjem istih može postići željeni cilj. Funkcionisanje i problemi sa kojima se suočava privreda Srbije predstavljaju predmet istraživanja. Na unutrašnjem planu se sprovodi privredna i društvena tranzicija. Što se tiče spoljašnjih faktora, oni su direktno uslovljeni odnosom sa Međunarodnim monetarnim fondom, Svetskom bankom i Svetskom trgovinskom organizacijom, a jednako važan je i konsenzus i želja za ulazak zemlje u Evropsku uniju. U ovom radu će se prikazati mogućnosti razvoja privrede Srbije u svom okruženju, sa osvrtom na iskustva zemalja koje su bile u sličnoj poziciji.

Ključne reči: *privreda, spoljni i unutrašnji faktori, tranzicija, Evropska unija*

1. Uvod

Interakcija spoljašnjih i unutrašnjih faktora i način upravljanja čine funkcionisanje privrede pozitivno ili negativno. Rasprava o funkcionisanju i problemima sa kojima se suočava privreda Srbije, a koja je predmet istraživanja u ovom radu, predstavlja veoma složen zadatak. Složenost se ogleda u komplikovanim spoljašnjim i unutrašnjim faktorima u kojima ekonomija deluje.

Tranzicija iz društvene svojine u privatnu postavlja nova "pravila igre", kako u odnosu na državu, privredne subjekte i institucije, tako i na

1 vesna.kocic-vugdelija@teachers.org
2 jelenasimic@sbb.rs
3 mmilans@gmail.com

stanovništvo (manje zajednice, porodice, pojedince). Nove uloge na koje se svi privikavaju praćene su čestim greškama i nerazumevanjem situacije. To dovodi do velike konfuzije, protivurečnosti i apsurda uspostavljanja novih vrednosti. Funkcionisanje privrede u tranziciji će se zasnivati na neekonomskim principima, sve dok novi vlasnici društvenog kapitala ne prepoznaju proizvodnju dobara kao preovlađujući način za oplodnju i uvećanje kapitala (Feenstra, 2004).

Spoljnopolitički ciljevi Srbije (kvalitetan odnos sa Međunarodnim monetarnim fondom, Svetskom bankom, Svetskom trgovinskom organizacijom i zemljama Evropske unije4) podrazumevaju obavezu da se napravi niz sistemskih promena, koje je jasno propisala EU. To se najviše odnosi na pravno-sudsku regulativu društva i privrede i otežanu komunikaciju sa relevantnim institucijama. Takva spoljnopolitička situacija posledica je razaranja bivše SFRJ i opšteg osiromašenja koje je pogodilo Srbiju. Nasleđivanje dugova iz prethodnog perioda, oreol poraženog krivca za ratove na Balkanu, uslovi pod kojima je moguć ulazak u EU, predstavljaju glavni teret privredi i društvu.

U ovom radu će se istražiti mogućnosti razvoja privrede Srbije u ovakvoj situaciji, sa osvrtom na iskustva zemalja koje su bile u sličnoj poziciji, sa ciljem formulisanja opšteg zaključka, koje bi služilo kao osnova za stabilan privredni oporavak.

Formulisanje problema

Osnovni problem sa kojim se Srbija suočava jeste kočnica njenog privrednog razvoja. Razvoj predstavlja vrlo razuđen pojam, a vrlo je bitan prilikom analize stanja privrede. Marks (…) ga je opisao kao *odraz budućnosti nerazvijenih u trenutnom stanju razvijenih zemalja*. Kasnije, predsednik SAD Truman (1949) govori o *nerazvijenim oblastima* i o svetu u kome SAD predvode, a sve ostale zemlje se trude da se na njih ugledaju. Razvoj, dakle, predstavlja konstantu koja se odnosi na ekonomski rast, s tim da se stepen razvoja razlikuje od zemlje do zemlje.

Ovako formulisani razvoj sadrži i promenu i napredak kao sastavne delove. Međutim, promena, kao takva, sigurna je, ali je napredak neizvestan. Iz tog razloga, postavlja se pitanje da li se promene i u slučaju Srbije svrstavaju u ekonomski napredak.

Globalna privreda u svom totalitetu uspostavlja kriterijume ponašanja nosilaca vlasti, odnosno, u slučaju Srbije, ona donosi uspostavljanje uticaja i (neophodno) uslovljavanje pomoći za sprovođenje svih vrsta reformi (Acin, 2003).

4 U daljem tekstu MMF, SB, STO i EU

Jasno je da zemljama u razvoju nedostaje svežeg kapitala kako bi pokrenule privredu i obezbedile ekonomski rast, a da, sa druge strane, razvijene zemlje poseduju određenu količinu kapitala koji žele da plasiraju u zemlje u razvoju. Na prvi pogled, situacija deluje idealna ukoliko uzmemo u obzir samo delovanje zakona ponude i tražnje. Međutim, uslovi pod kojima se kapital uvozi u zemlje u razvoju dovode do određenih problema koje ćemo istražiti.

Ciljevi istraživanja

Svrha ovog istraživanja je ukazivanje na probleme u sprovođenju makroekonomske politike i reperkusije takvog delovanja na funkcionisanje privrede. U radu će se istražiti uticaji spoljnih faktora na upravljanje privredom i kritički osvrt na situacije i mogućnosti koje se javljaju. Cilj koji se nameće jeste zaključivanje razmatranja koje daje dijagnozu sadašnjeg stanja i predloge za njegovo prevazilaženje.

Postavljanje hipoteze

Generalna hipoteza koju ćemo u ovom radu ispitivati glasi : *Ne može se očekivati zadovoljavajući privredni razvoj u Srbiji ukoliko se ekonomska politika ne vodi pod direktnim uticajem MMF-a, SB i STO i bez jasne strategije.*

Da bismo ispitali ovu generalnu hipotezu, postavićemo još dve pomoćne :

1. *zemlje koje su se razvijale pod direktnim uticajem MMF-a i SB, a bile su na sličnom nivou razvijenosti kao Srbija, ostvarile su zadovoljavajući privredni rast ;*
2. *zemlje koje su sarađivale sa međunarodnim finansijskim i trgovinskim institucijama, a bile su na sličnom nivou razvijenosti kao Srbija, nisu ostvarile zadovoljavajući privredni rast.*

Metod istraživanja

Metod koji ćemo koristiti za ispitivanje generalne hipoteze i pomoćnih jeste analitičko empirijski.

2. Ispitivanje pomoćne hipoteze 1

Pošto u ovoj hipotezi Srbiju upoređujemo sa drugim državama, one koje su relevantne za naše istraživanje su Čile, Filipini, Meksiko, Tunis, Egipat i Argentina. Možemo lako primetiti da su većinom zemlje Latinske Amerike pod uticajem SAD. Uticaj EU na Srbiju je komplemetaran uticaju SAD na

prethodno navedene države, posebno zbog činjenice da se uticaj i SAD i EU institucionalizuje preko MMF-a, SB, STO. Prema tome, dešavanja u nabrojanim zemljama možemo upoređivati sa dešavanjima u Srbiji.

Ove zemlje su uzete radi poređenja zbog približno istog bruto nacionalnog dohotka *per capita*, kao i zbog činjenice da su privrede tih zemalja ipak dostigle određeni nivo razvoja i pre nego što su velike svetske finansijske institucije počele u njima da deluju.

Interesantno je i da su izdvajanja za oružane snage bila velika iako te zemlje u većini slučajeva nisu imale ratni konflikt sa nekom drugom zemljom. Razlozi su vojne diktature koje su u njima uglavnom bile na vlasti. Samim tim, paralela sa Srbijom može se povući u smislu izdvajanja za oružje ili troškove ratovanja.

Najdetaljnije ćemo objasniti na primeru Čilea, sa osvrtom i na druge nabrojane zemlje, iz razloga što je Čile zemlja sa najdužom tradicijom sprovođenja Programa strukturnog prilagođavanja u svetu. Taj vremenski pokazatelj uzimamo u obzir kao veoma relevantnan u oceni uspešnosti razvoja.

Program strukturnog prilagođavanja

Šta predstavlja strukturno prilagođavanje? Nakon što su se velike banke Zapadnog sveta proširile na zemlje u razvoju i pošto se uvidelo da naplata dugova ne ide odgovarajućom dinamikom, bogate zemlje počele su zemljama koje im duguju da odobravaju zajmove za strukturno prilagođavanje. Neposredan cilj je bio da se spasu banke koje su svoje poslovanje proširile i u zemlje u razvoju, a dugoročni da se nastavi sa integracijom istih zemalja u svetsku privredu (Stevanović-Buha, 1989).

Svetska banka i MMF su stekli središnje mesto u odobravanju ovih zajmova ili "stand by" aranžmana. Da bi zemlja dužnik dobila zajam, morala je da prihvati program strukturnog prilagođavanja, koji u sebi sadrži smernice za poboljšanje efikasnosti privrede i povećanje sposobnosti za održivi razvoj (Belo, 2003: 274).

Program strukturnog prilagođavanja generalno obuhvata sledeće stavke (Ekonomski institut, 2003):

- ukidanje ograničenja na strana ulaganja u domaću industriju, banke i druge finansijske institucije;
- preusmerenje privrede ka izvozu kako bi se obezbedio priliv deviznih novčanih sredstava neophodnih za isplatu dugova, što znači povećanje zavisnosti zemlje od globalne privrede;
- smanjenje ili rast plata da bi izvozni proizvodi postali konkurentniji. Radikalno smanjenje troškova države (uključujući i troškove za zdravstvo i socijalno osiguranje). Samim tim, država je u mogućnosti

da kontroliše inflaciju i interveniše na deviznom tržištu da bi održala stabilnost deviznog kursa ;
- smanjenje carina, poreza i drugih ograničenja na uvoz, da bi se olakšao put ka globalnoj integraciji ;
- privatizacija državnih preduzeća, odnosno stvaranje novih tokova privatnog kapitala ;
- deregulacija svih sfera privrede.

Kao što se može videti iz navedenih stavki, Program se praktično odnosi na sve oblasti kreiranja ekonomske politike, što znači direktan uticaj MMF-a i SB-a na privredu države zajmoprimca.

Vratimo se na privredu Čilea, na čijem ćemo primeru proveriti postavljenu pomoćnu hipotezu 1.

Primer Čilea

Već smo naveli da je Čile zemlja sa najdužom tradicijom sprovođenja Programa strukturnog prilagođavanja u svetu. Program je počeo da se sprovodi odmah nakon državnog udara generala Augusta Pinočea 1973, kada je svrgnut predsednik Salvador Aljende (Brody, Ratner, 2000).

Čileanski ekonomisti, koji su tada preuzeli vođenje ekonomske politike, uglavnom su stekli obrazovanje u SAD. Oni su nastojali da radikalno sprovedu Program strukturnog prilagođavanja i transformišu privredu koja je u velikoj meri zavisila od državne intervencije.

Počelo je sprovođenje svih stavki programa i do kraja osamdesetih godina 20. veka privreda je bila transformisana. Na nacionalnom planu su se desile sledeće promene (Belo, 2003: 280):
- rasprodato je približno šest stotina državnih preduzeća, a u rukama države ih je ostalo manje od 50;
- privreda u Latinskoj Americi je od najzaštićenije postala najmanje zaštićena privreda u regionu. Ukinuta su ograničenja na trgovinu, a carine su se svele na 10 odsto za sve proizvode;
- strani investitori su postali nezaobilazni privredni činioci, budući da su imali deo vlasništva nad državnim preduzećima u strateškim sektorima, poput proizvodnje čelika, telekomunikacija, avio-saobraćaja i slično;
- sprovedena je radikalna deregulacija domaćeg finansijskog tržišta;
- privreda Čilea se daleko više integrisala u međunarodnu privredu – ukupna trgovina je 1990. činila 57,4 odsto u domaćem neto proizvodu. Poređenja radi, 1970. trgovina je činila 35 procenata domaćeg neto proizvoda.

Inostrani dugovi Čilea 1990. su se popeli na 19 milijardi dolara, što je iznosilo 49 odsto ukupnog nacionalnog dohotka, pri čemu je 9 procenata ukupnog BDP-a odlazilo iz zemlje da bi se isplatio deo duga.

Znatan deo duga je u obliku deonica sa fiksnom kamatom razmenjen za obične deonice u strateškim sektorima privrede Čilea, poput razmene duga za deonice. U periodu od 1974. do 1989. godine (u vreme vladavine Augusta Pinočea), rast ukupnog domaćeg proizvoda je u proseku iznosio 2,6 odsto godišnje, za razliku od 4 posto od 1950. do 1961. i 4.6 odsto od 1961. do 1971. godine. Porast ukupnog domaćeg proizvoda po stanovniku je bio 1.1 odsto sedamdesetih, a samo 0.9 odsto osamdesetih godina 20. veka (Belo, 2003: 274).

Osvrnućemo se na još neke od nabrojanih zemalja kako bismo imali detaljniji prikaz za ocenu pomoćne hipoteze 1.

Primer Brazila i Filipina

Privreda Brazila je, iako mnogo veća, slična srpskoj po GNI *per capita*. Ona je takođe od 1977. do 1984. bila podvrgnuta strukturnom prilagođavanju. Stavke programa su u osnovi iste, a kao parametar ćemo uzeti proizvodnju hrane i, sa druge strane, veliki problem sa neuhranjenošću stanovništva.

U periodu sprovođenja programa za strukturno prilagođavanje, proizvodnja hrane koja se koristi za ishranu stanovništva (pirinač, crni pasulj, marioke i krompir), opala je za 13 odsto. S druge strane, proizvodnja izvoznih prehrambenih artikala (kafe, soje, narandži, kikirikija, banana i duvana) skočila je za 15 posto. Broj neuhranjenih Brazilaca se popeo na 55 odsto (Goldsmit, 2003).

Na Filipinima se u vreme strukturnog prilagođavanja na vlasti našao Ferdinando Markos. Diktatorskim načinom vladavine enormno je povećao izdavanja za vojsku. Seosko ruralno stanovništvo je masovno seljeno u velike gradove, a životni standard radničke klase se morao smanjiti jer su ograničavanja primanja bila neophodna da bi se podstakao porast zaposlenosti i ulaganja. Lokalna srednja klasa je pretvorena u kosmopolitsku srednju klasu, zavisnu od globalne privrede.

Iako je došlo do povećanja izvoza od 7 odsto, ukupan rast privrede je smanjen za 9 procenata na godišnjem nivou, pre svega zbog sužavanja raznovrsnosti privrede i jednoličnosti u proizvodnji (Goldsmit, 2003).

Sam Markos je izjavio da je jedino autoritativni režim sposoban da ostvari opšteprihvaćeni cilj, i on jedini ima autoritet, neophodan da bi se uspostavile nove vrednosti.

Istorijat uticaja

Da je strukturno prilagođavanje samo nastavak procesa koji se i ranije koristio, potvrđuju slučajevi Egipta i Tunisa iz 19. veka.

Tuniskom begu Francuzi su pozajmili veliku količinu novca da bi stvorio vojsku i raskinuo svoje veze sa Turskom. Uskoro Tunis nije mogao da plati kamate na dug, pa je njegova privreda podvrgnuta finansijskom nadgledanju.

Godine 1869. osnovana je zajednička francusko-tuniska komisija, čiji je zadatak bio nadgledanje, a mere koje su nametane bile su slične sadašnjem strukturnom prilagođavanju. Komisija je imala pravo da prikuplja i distribuira državni prihod kako bi se obezbedilo da deoničari imaju prvenstvo u odnosu na bilo kog drugog potražioca. Značajna činjenica je da je predsednik SAD, Vilijem Klinton 1995. nametnuo slične obaveze Vladi Meksika, kao uslov za zajam od više milijardi dolara potrebnih da bi isplatio svoje kreditore u „Wall streetu".

Da bi platio kamatu na dug, Tunis je morao da poveća poreze, što je izazvalo pobune u narodu. Kako bi kontrola bila osigurana, a i interesi, Francuska je anektirala Tunis 1881.

Sled događaja u Egiptu je bio sličan. Gubitak nezavisnosti u toj zemlji donekle podseća na isti proces u Tunisu: kredit od Evropljana, bankrotstvo, povećana kontrola inostrane komisije zbog nagomilanog duga, oporezivanje stanovništva da bi se povećao prihod za otplatu kamate, pojavljivanje pokreta za nezavisnost i, konačno, vojno osvajanje od strane evropskih sila (Magdof, 1984).

Do početka 1986. dvanaest od petnaest zemalja koje je tadašnji sekretar Ministarstva finansija SAD, Džejms Bejker naveo kao najznačajnije dužnike, prihvataju programe za strukturno prilagođavanje. Krediti za tu namenu su činili 3 odsto svih pozajmica Svetske banke, a nekoliko godina kasnije taj dug prelazi 20 procenata.

Posledice strukturnog prilagođavanja – Primer Čilea

Da bismo pre donošenja zaključaka upotpunili sliku o značaju nacionalne strategije u odnosu na globalno okruženje, osvrnućemo se ponovo na privredu Čilea i posledice sprovođenja programa strukturnog prilagođavanja.

Politika slobodnog tržišta je gurnula Čile u dve duboke ekonomske krize u toku samo jedne decenije. Prva je bila od 1974. do 1975. kada se ukupni domaći proizvod smanjio za čitavih 12 procenata. Posledica takvog stanja je bila druga kriza, koja se dogodila 1982, a koja je prouzrokovala pad ukupnog domaćeg proizvoda od 15 odsto (Belo, 2003: 280).

Umanjena ulaganja i mere liberalizacije trgovine dovele su do gubljenja osnove proizvodne strukture sa 26 odsto s kraja šezdesetih, na 20 odsto krajem osamdesetih. Od 1979. do 1981. proizvodnja je opala u apsolutnoj vrednosti. Tek 1988. ukupna proizvodnja prevazilazi nivo iz 1974. S druge strane, znatno su se razvila izvozna preduzeća, koja su se bavila šumarstvom, poljoprivredom i rudarstvom.

Tako transformisana privreda Čilea, zavisna od izvoza primarnih proizvoda i sa sve manjom proizvodnom snagom, bila je do kraja osamdesetih daleko manje stabilna nego pre Pinočeove ere.

Posledice sa kojima ćemo se pozabaviti su i one koje se odnose na društvo u celini. Radikalna politika slobodnog tržišta dovela je do dužničke krize 1983. godine, kada je država (a samim tim i njeni obveznici) preuzela dugove mahom privatnih institucija u iznosu od 3,5 milijardi dolara[5]. Ovakva odluka je dovela do drastičnog smanjenja troškova i zamrzavanja plata u javnom sektoru. Šire, životni standard siromašnih se takođe snizio zbog velike devalvacije čileanskog pezosa.

Statističke baze podataka iz tog perioda[6] pokazuju da je za samo godinu dana 30% radnika ostalo bez posla, a nezaposlenost se tri godine održavala na 25%. Devalvacija pezosa od 50% smanjila je kupovnu moć za petinu, a beneficije koje su se davale radnicima koji ostanu bez posla bile su minimalne. Četvrtinu stanovništva su činili oni koji su živeli ispod granice siromaštva, a broj porodica koje su živele ispod granice preživljavanja porastao je sa 12% na 15%.

Sa strane države, strukturno prilagođavanje je na raspodelu dohotka uticalo na način da je udeo nacionalnog dohotka namenjenog najsiromašnijim kategorijama stanovništva smanjen sa 20% na 17%, dok je udeo namenjen najbogatijima (koji su činili desetinu stanovništva) porastao sa trećine na skoro polovinu ukupnog fonda.

Analiza i ocena Hipoteze 1

Iznete činjenice u prethodnom tekstu jasno upućuju na zaključak da strukturno prilagođavanje nije dovelo do odgovarajućih rezultata. Glavni parametar razvoja u ovom radu je strukturno prilagođavanje jer je ono i uvedeno radi efikasnog dugoročnog napretka. Iz toga sledi da se promene koje obezbeđuju razvoj i uspešno upravljanje napretkom nalaze u samom Programu strukturnog prilagođavanja.

Pokazatelji koje smo naveli nedvosmisleno govore da je direktan uticaj MMF-a i SVB-a izazvao velike probleme u dužničkim zemljama. Razlozi za

5 ili oko 20% njenog ukupnog domaćeg proizvoda

6 *www.economywatch.com*

to su brojni. Integracija lokalne privrede u globalnu sama po sebi dovodi do *nemogućnosti zadovoljavanja sopstvenih potreba iz sopstvenih izvora*. Drugim rečima, ono što se proizvede u jednoj zemlji, u većini slučajeva se neće na istom mestu i potrošiti.

Pozicija privrede koja proizvodi za nepoznata tržišta, kao imperativ postavlja da se konkurentnost uspostavi na globalnom nivou. To znači da u globalizaciji merila za kvalitet, odnosno troškove jednog proizvoda, postaju isti za sve zemlje. Pri tom, uslovi za dobijanje kapitala, mere razvoja države, nadnice i sl. nisu ni približno isti u Francuskoj i Srbiji, na primer.

Ako navedene primere Programa strukturnog prilagođavanja posmatrano sa ekonomskog aspekta, možemo da zaključimo da je zemljama sličnim Srbiji povod za to bio:

– rešavanje dugova zemalja;
– smanjenje nezaposlenosti;
– razvijanje zemlje.

Dakle, navedene programe možemo označiti kao neuspešne. Sa strateškog aspekta zemalja zajmodavaca, programi se mogu nazvati uspešnim, jer im obezbeđuju kontrolu nad resursima i tržištem. Prema tome, pomoćna hipoteza 1 se ne može prihvatiti kao tačna i mi smo je u našem istraživanju opovrgnuli.

3. Ispitivanje pomoćne hipoteze 2

Pomoćna hipoteza 2, kojom treba da dokažemo da li su zemlje, koje su imale nacionalne strategije razvoja ekonomije i bile slične razvijenosti kao Srbija, ostvarile očekivane rezultate zahvaljujući saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama. Referentne države za naše istraživanje su Slovenija, Južna Koreja i Tajvan.

Primer Slovenije

Slovenija se prirodno nameće iz razloga što je imala iste početne pozicije kao i Srbija početkom devedesetih (iako je i tada Slovenija bila razvijenija od Srbije). Postojala je komplementarnost privrede, a početak građanskog rata i promena geopolitičke slike Balkana osetili su se u obe države.

Slučaj Slovenije se može okarakterisati kao primer dobro sprovedene tranzicije iz društvene u privatnu svojinu i izuzetno dobro sprovedenog programa mera ekonomske politike. Razlozi za ovakvu ocenu leže u činjenici da je Slovenija posle kratkog rata za otcepljenje od tadašnje SFRJ sačuvala gotovo sve proizvodne potencijale, koji su već tada bili na zavidnom stepenu razvoja.

Ubrzo nakon međunarodnog priznanja, uključena je u međunarodne finansijske institucije i počela da sprovodi postavljene ciljeve i prati smernice. Kada govorimo o Sloveniji, moramo imati na umu da je proizvodna razvijenost, kvalitet proizvoda i jasna strategija ekonomije doprinela tome da uticaj MMF-a i SB bude sveden na razmere koje pogoduju razvoju Slovenije.

Pošto je tada izgubila tržište bivše Jugoslavije, u kojem je bila najznačajniji proizvođač tehničke robe, drvnih i farmaceutskih proizvoda, bila su joj potrebna nova tržišta, a orijentacija je prirodno bila prema Zapadu. Njihova privreda nije bila opterećena siromaštvom i dugovima, a kvalitet proizvoda je, uz minimalne korekcije, prihvatljiv za ta tržišta. Tako su iznedrili poziciju u kojoj je Slovenija pristala na uslove MMF-a u reformama privrednog sistema, a krediti koji su joj bili odobreni, iskorišćeni su upravo za dostizanje kvaliteta prizvodnje koji je mogao da se proda na zapadnim tržištima.

Vidi se jasna razlika u korišćenju odobrenih sredstava u odnosu na zemlje koje su veliki dužnici i koje, kao što smo naveli, ista sredstva koriste za vraćanje inostranih dugova.

Paralelno sa ovim procesom, Slovenija je sprovodila i tranziciju iz društvene u privatnu svojinu. Taj proces je dosta uspešno sproveden, a navešćemo i pokazatelje za to.

Slovenija je u periodu tranzicije uspela da zadrži oko 70% privrede u vlasništvu domaćeg kapitala, što predstavlja veliki uspeh i izbegavanje zamki strukturnog prilagođavanja. Direktne strane investicije su iznosile 165 miliona dolara. Strani kapital tako nije preuzeo strateške grane, ali je ušao u zemlju i pomogao njenom boljem funkcionisanju. Tranzicija je izvršena i u drugim sferama društva (pravosuđu, socijalnoj regulativi, ekologiji itd.)[7], što je dovelo do uspostavljanja evropskih standarda.

Konsenzus oko namere Slovenije da uđe u EU je uvek postojao i pristupilo se radu na tom projektu. Treba navesti da je Slovenija sve značajne rezultate u napretku i razvoju u poslednjih petnaest godina ostvarila:

1. svojim dobrim geografskim položajem;
2. školovanom, ali još uvek jeftinom[8] radnom snagom;
3. dobrim vođenjem države.

Logičan korak za dobro vođenu ekonomsku politiku Slovenija je napravila 2004. kada je ostvarila punopravno članstvo u EU. Ispravan kurs se pokazao po bruto nacionalnom proizvodu po stanovniku, po kojem je Slovenija bila na drugom mestu[9] od zemalja koje su tad dobile članstvo u Uniji. Slovenija je sa svojih dva miliona stanovnika ostvarila ukupan BNP od 19 milijardi dolara, uz stopu nezaposlenosti od 8% i godišnji rast privrede od 4,4%.

---

7 *www.gsz.si*

8 Iz perspektive okolnih zemalja EU

9 Prvi je bio Kipar sa 9.780 dolara po stanovniku

Videli smo da zemlje u razvoju imaju veliki problem sa razlikom između uvoza i izvoza (uglavnom u korist uvoza). Slovenija je od 1995. do 2000. uspela oko 85% uvoza da pokrije izvozom (Vajdenfeld, Vesels, 2003).

Možemo rezimirati uslove koji su uticali na zaista dobre rezultate Slovenije. To su:

- geopolitički uslovi;
- stepen razvoja;
- strateško vođenje globalne i evropske ekonomije;
- interes suseda i velikih sila;
- nacionalna strategija razvoja domaće ekonomije;
- saradnja sa velikim finansijskim institucijama.

Primer Južne Koreje i Tajvana

Ove dve zemlje ćemo samo navesti kao primere i ukratko ih predstaviti. Naime, ove zemlje imaju potpuno različite uslove u odnosu na Srbiju, ali ukazuju na određene putokaze koje možemo da pratimo.

Čeril Pejer (1991) je u svom članku o siromaštvu „trećeg sveta" primetio da ni Južna Koreja ni Tajvan nisu uzimali velike zajmove za svoj razvoj. Tajvan se u prvi mah zaduživao ali je uspeo da se odupre pritisku MMF-a da poveća potrošnju i time se dalje zadužuje. Posledica toga je bio značajni privredni rast koji je Tajvan doveo u društvo industrijalizovanih zemalja.

Južna Koreja je uzimala nešto veće zajmove od Tajvana, ali je svoje dugove uspela da otplati izvozom zato što se nije povinovala zahtevima SB, MMF-a, a ni STO-a da otvori svoje tržište. Ona je održavala kontrolu nad uvozom i kapitalom (kao što je ranije činio i Japan) i tako doživela privredni rast i industrijalizaciju.

Analiza i ocena pomoćne hipoteze 2

Hipoteza 2 se na osnovu navedenih činjenica mora odbaciti. Dakle, zemlje koje su imale nacionalne strategije razvoja ekonomske politike i koje su sarađivale sa međunarodnim finansijskim institucijama, ostvarile su pozitivne rezultate u razvoju.

Zaključak koji se nameće je da, kao i u životu, niko ne vodi računa o nekoj zemlji dok ona to sama ne učini.

Može da se raspravlja o tome šta je omogućilo ovim zemljama da budu samostalne na putu biranja kursa ekonomske politike, od naoružanja do nekih drugih interesa. Sigurno je da je glavni faktor ostvarivanja dobrih rezultata na prvom mestu bila samostalnost u sprovođenju politike razvoja.

Zaključićemo zato da se i pomoćna hipoteza 2 odbacije. Upravo njena suprotnost je tačna, a to ćemo razmatrati preko glavne hipoteze.

4. Isptitivanje generalne hipoteze

Generalna hipoteza glasi: *Ne može se očekivati zadovoljavajući privredni razvoj u Srbiji ukoliko se ekonomska politika vodi pod uticajem MMF-a, SB i STO. a bez jasne strategije razvoja nacionalne privrede.* Da bi je ispitali, hronološki ćemo sagledati tranziciju i poteze koji se preduzimaju od tog perioda.

Nakon oktobarskih promena 2000. godine, Srbija je užurbano počela da se integriše u globalnu privredu. Samim tim, počela je saradnju sa MMF-om i SB. Od tog momenta do danas, mnoštvo reformi je uvedeno u sistem, a još se mnogo očekuje. Glavni spoljnopolitički cilj ulaska u EU je uspostavljen kao imperativ i cilj koji objašnjava sve teškoće kroz koje privreda i društvo prolaze.

Privredna tranzicija je (godinama) u punom jeku, a sledi još i veliki posao privatizacije javnih preduzeća. Tranzicija je dovela do dve kontradiktorne pojave:

1. pojedine firme koje su dobro radile do privatizacije su se zatvorile ili ne postižu ranije rezultate (npr. „Keramika", Kanjiža),
2. ostale ubrzo postaju veoma konkurentne (npr. Pivara Čelarevo)

Ipak, činjenica je da je još uvek mnogo više ovih prvih. Veliki nasleđeni problem Srbije je ogroman unutrašnji i spoljni dug iz vremena ekonomskih sankcija. Pregovori koji su vođeni sa Pariskim klubom poverilaca u vezi sa otpisom duga od 700 miliona dolara stavili su u nezavidan položaj kreatore nacionalne ekonomske politike. Srbiji je otpisan dug i predočeni jasno postavljeni uslovi pod kojima je on otpisan. Odnosili su se, pre svega, na dalje zaduživanje i deregulaciju tržišta (Đelić, 2006).

Za parametar ocene nacionalne strategije razvoja privrede u globalnom okruženju uzeli smo spoljnotrgovinski deficit u Srbiji od 2003. do 2007. godine (u milonima američkih dolara).

Figura 1: Spoljnotrgovinski bilans Srbije 2003-2007.

Godina	Uvoz	Izvoz	Deficit
2003.	**3'300**	**1'558**	**1'772**
2004.	**4'261**	**1'721**	**2'540**
2005.	**5'614**	**2'075**	**3'539**
2006.	**11'139**	**3'701**	**7'438**
2007.	**16'050**	**14'023**	**2'027**

Izvor: Republički zavod za statistiku

Kao što možemo da primetimo, spoljnotrgovinski deficit Srbije u razmeni sa svetom povećan je, čak, 4 i po puta, a neslavni rekord je postignut krajem 2006. kada je bilans bio oko 7,5 milijardi dolara deficita. Još jedan pokazatelj veoma lošeg stanja je i činjenica da u privredi Srbije egzistira preko 3'000 uvoznika, a postoji samo 1'300 izvoznika.

Moramo konstatovati da je na sceni program strukturnog prilagođavanja koji se može uporediti sa čileanskim – *rasprodato je sve što je vredelo od firmi*, a za ostatak ne mogu da se nađu kupci. Najavljuju se smanjenja socijalnih davanja, zamrznute su zarade u javnom sektoru, a devizni kurs se održava na nivou koji nije realan[10]. Zbog takvog kursa je i strana roba povoljnija, a u dosta slučajeva je i boljeg kvaliteta. Ta činjenica još više potkopava i onako nejaku privredu koja se više ne oslanja na carinsku zaštitu.

Načini za izlazak iz ove situacije po preporukama MMF-a i SB su smanjenje javne potrošnje i povećanje izvoza. Prema podacima za prva tri meseca 2005. u odnosu na isti period prošle godine, izvoz je povećan za 50% i iznosio je 481 milion dolara. Preovlađuju proizvodi od čelika, gume za vozila, šećer, polieten, proizvodi od bakra i aluminijuma. Međutim, ovo i dalje nije dovoljno, iz razloga što se u 70% slučajeva radi o proizvodima niže faze obrade, namenjenim reprodukciji.

Sasvim je jasno da veliki izazovi stoje pred Srbijom. Ukoliko uzmemo u obzir dve pomoćne hipoteze koje smo ispitivali u ovom radu i činjenice koje smo naveli, a tiču se rezultata, jasno je da se jedino pravilnom strategijom razvoja nacionalne privrede može postići zadovoljavajući napredak.

Grane u kojima se najpre mogu postići i produktivnost i kvalitet i koje su spremne za globalnu tržišnu utakmicu su, pre svih:

1. poljoprivreda,
2. prehrambena industrija,
3. hemijska industrija,
4. tekstilna industrija,
5. proizvodnja čelika, bakra i aluminijuma.

U njima se već postižu najznačajniji rezultati. Po nekim procenama dijaspora Srbije poseduje kapital od 50 milijardi dolara i sigurno je da bi se pravim prodsticajima deo tog kapitala mogao plasirati u Srbiji.

Potrebno je što više smanjiti uvoz robe široke potrošnje i podstrekivati kupovinu domaćih proizvoda. Neke akcije se već godinama sprovode, a ohrabrujuće je i to da je uvoz neke robe za dalju reprodukciju prošle godine iznosio 60% ukupnog izvoza.

Generalnu hipotezu nakon ovih razmatranja možemo da prihvatimo kao tačnu. U pomoćnoj hipotezi 1 smo opovrgnuli tvrđenje da se države koje se razvijaju pod direktnim uticajem MMF-a, SB i STO kreću u dobrom

10 takav kurs već ne odgovara domaćoj privredi

pravcu. U pomoćnoj hipotezi 2 smo takođe opovrgnuli tvrdnju da države koje razvoj vode samostalno, uz saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama ne ostvaruju zadovoljavajuće rezultate.

Nakon prezentiranih činjenica o stanju u srpskoj privredi možemo zaključiti da *se ne može očekivati zadovoljavajući privredni razvoj u Srbiji, ukoliko se ekonomska politika vodi pod direktnim uticajem MMF-a, SB i STO, a bez jasne strategije rezvoja nacionalne privrede.*

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Globalna privreda koja zemljama u razvoju nameće pravila igre i uspostavlja nemogućnost zadovoljenja potreba iz sopstvenih izvora, predstavlja svojevrstan fenomen ekonomskih zakona. Paradigma održivog razvoja, koja je ključ svih delovanja i znači isto što i kontinuiran razvoj, sama po sebi je protivrečna. Ta kontradiktornost se ogleda u želji za napretkom sa jedne strane, a sa druge postoji definitivna ograničenost prirodnih resursa koji je na putu da dostigne limit.

Dakle, kako je moguće usmeravati ekonomiju u pravcu konstantnog rasta ako je on ograničen globalnim prirodnim potencijalima?

Odgovor se nalazi u ponašanju velikih međunarodnih finansijskih institucija. Jasno je da se programima pomoći ostvaruje na direktan način kontrola na ograničenim resursima. Što se tiče Srbije, šansu predstavlja, pre svega, snalažljivo i preduzetnički raspoloženo društvo, kao i centralni položaj na Balkanu. Evropska unija ne želi nestabilne zemlje u svom okruženju, a naročito ne u sastavu, pa se u tom pravcu i nacionalna strategija privrede mora postaviti.

LITERATURA

Acin, Đ. (2003). *Međunarodni ekonomski odnosi*, Pigmalion, Novi Sad

Belo, V. (2003). *Čile, Ekonomska laboratorija*, Časopis *Globalizacija*, Clio, Beograd

Belo, V. (2003). *Programi strukturnog prilagođavanja*, časopis *Globalizacija,* Clio, Beograd

Brody, R., Ratner, M. (2000). *The Pinochet papers: the case of Augusto Pinochet in Spain and Britain*, Martinus Nijhoff Publishers

Đelić, B. (2006). *Kada će nam biti bolje*, Službeni glasnik, Beograd

Feenstra, R.C. (2004). *Advanced international trade*, Princeton University Press

Goldsmit, E. (2003). *Razvoj kao kolonijalizam*, časopis *Globalizacija*, Clio, Beograd

Magdof, H. (2003). *Gubitak nezavisnosti u Egiptu*, časopis *Globalizacija*, Clio, Beograd

Mander, Dž. Goldsmit, E. (2006). *Globalizacija argument protiv*, časopis *Pregled*, Sarajevo, No4

Saks, V. (2003). *Pristupni govor pred Kongresom SAD 20.01.1949, Novi razvoj*, Clio, Beograd

Stevanović-Buha, J. (1989). *Evropska ekonomska zajednica: (industrija, poljoprivreda i trgovina)*, Svjetlost, Sarajevo

Vajdenfeld, V., Vesels, V., (2003). *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konard Adenauer, Beograd

www.economywatch.com – Baza : *Economic Statistics Database for Chile*

www.eizg.hr – Dokument : Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj (2001)

www.fin.gov.rs – Dokument: *Konkurentnost privrede srbije* (2006)

www.osce.org – Dokument: *Prilog 1 – Platni bilans Srbije*

www.stat.gov.rs – Baze: *Spoljnotrgovinska razmena Srbije*

www.gsz.si – Razni podaci

NATIONAL STRATEGY TO DEVELOP SERBIAN ECONOMY FROM THE STANDPOINT OF GLOBALIZATION

Abstract: Economic performance of any country in the world depends on many factors. These factors can be divided into external and internal. Predominance of any of those factors will largely determine the economic environment, so that with proper management the set goal can be achieved. Functioning of the Serbian economy and the related problems are the subject of research in this paper. Economic and social transition show internal effects. As for external factors, they are directly dependent on the relationship with the International Monetary Fund, the World Bank and the World Trade Organization. Equally important is the consensus and the willingness of the country to access the European Union. This paper will explore the possibilities of development of the Serbian economy in the existing environment, with emphasis on the experience of the countries that used to be in a similar situation.

Key words: *Economy, Internal and external factors, Transition, the European Union*

Jelena Vapa Tankosić[1]
Faculty of Economics and Engineering Management,
University Business Academy, Novi Sad and Razvojna Banka Vojvodine

Maja Ćirić[2]
Faculty of Economics and Engineering Management,
University Business Academy, Novi Sad

Marko Carić[3]
Faculty of Law, University Business Academy, Novi Sad

IS HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT INSTRUMENTAL FOR ACHIEVING COMPETITIVENESS ON THE EU MARKET?

Abstract: At the beginning of the 21st century all the economies in the world were faced with a lot of challenges: fast and radical changes in the environment, increasing global competition, global financial crisis, the increasing importance of new information technologies, and the domination of knowledge as a key factor that influences competitive advantages. Traditional sources of competitive advantage, such as production capacities, access to financial resources, distribution channels or economies of scale, are necessary but not sufficient for achieving competitiveness success in today's EU business environment. In such circumstances it is crucial for every country's economy, no matter whether developed, developing or in transition, to have well-educated, skilled and competent people. Lifelong learning education and training are prerequisites for the adaptation to the international and the local environment as the main factors that influence the overall socio-economic development of any country. The aim of this paper is to point out that human resources development may improve the quality of human capital, increasing the level of employment, the level of income and social integration, which in turn lead to the increase of living standards. In fact, human resource development is an investment in human capital. This paper also highlights the fact that European standards encourage the development of human resources through investment in education and training, employment, small and medium-sized enterprises,

1 jvapa@fimek.edu.rs
2 maja@fimek.edu.rs
3 marko@pravni-fakultet.info

and regional development. Balkan transition countries, in their efforts to adopt the European standards, enhance competitiveness, become more attractive for foreign direct investments, have encountered a lot of problems and challenges. The main hypothesis of this paper is to prove the fact that human resources development represents one of the most important and challenging questions, essential to sustainable long-term growth, and to the achievement of competitiveness in the EU market.

Key words: *human resources development, higher education, competitiveness*

Introduction

Transition process in the Western Balkans has been very different from that of the Central and Eastern European countries. The 'Balkanised' transition was sluggish and characterized by several parallel transition modes: transformation from the communist structures to the capitalist economy, transformation from semi-agricultural to service-oriented and knowledge-based economies, and transition from war to peace (Monastiriotis, 2008).

Exports from the Federal Republic of Yugoslavia were reduced from US$5.8 billion in 1990 to US$1.7 billion in 2000. More specifically, foreign trade volumes as a percentage of GDP declined significantly and the trade deficit widened. For instance, the export share in GDP fell from 42% in 1989 to 29.6% in 2000 (World Bank, 2008). Serbia has entered the transition process with 10 year delay from the rest of the Western Balkan countries, as a destroyed country brought "back in past" at least 50 years ago. When the rest of the Central Europe countries have grasped the opportunities afforded by EU accession, ex Yugoslavia was held back held by the bloody break up. In the period from 1991-2000, when the Western Balkan countries were using the transitions for building and strengthening of their economic systems and state institutions, Serbia has passed through a five year civil war, isolation and the sanctions imposed by the international community, hyperinflation, escalation of terrorism and secessionism in Kosovo and NATO bombing.

The population in Serbia has managed to survive by leaning onto gray economy. After the former Federal Yugoslav President Milosević was removed from power in October 2000, the country experienced some faster economic growth, and has been preparing for membership in the European

Union, its most important trading partner. The opening of the economy has had an impact on the increasing trade flows, foreign direct investment increase, and slow integration of financial markets.

However, Western Balkan countries' current account deficit is substantial and it reflects very low exports rather than high imports. Typically, the main problem is that they have not diversified their exports away from agriculture and a few low-processed manufacturing goods (Vapa Tankosić, 2009). Another problem is that their producers are not well-integrated into international producer networks and distribution. Unfortunately, the main obstacles are rooted in the openness and domestic structural constraints. Slow restructuring of enterprises left countries with low production capabilities and limited capacity for and export.

However, since the market reforms in 2000, along with the Stabilization and Association process launched by the EU, these countries have taken significant measures to expand free trade with other countries and improve the level of economic cooperation. Currently, Western Balkan exporters are concentrated on the markets of the EU and CEFTA countries that receive around 88.2% of exports. In addition, it appears that the European perspective is the driver of regional cooperation (Monastiriotis, 2008). Financial markets are liberalised and represent one of the most developed areas of economic cooperation in the region (Liebscher, 2005).

In a Europe that aims to become 'the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion' (European Commission, 2003) accession to the EU represents new possibilities for integrating transitional countries into the European core. In particular, the development of human resources is closely related to the economic growth and integration with the core of the EU. Based on this rationale, we identify the human resources development as a key resource for enhancing market competitiveness, export increase and new foreign investment. Within this context, instrumental from the perspective of integrating into the EU knowledge based economy, we explore the relationship between human resource development and the concept of competitivness.

1. Human Resources Development and Economic Growth

The Lisbon European Council in 2000 set as a ten-year goal for the EU to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world. Subsequent Council meetings at Stockholm and Barcelona have served to review and add further impetus to this objective. To start with the policy actions required to achieve the transition towards a knowledge-

based economy and society, Lisbon launched actions which can be summarised under the following three headings (European Commission, 2003, pp. 20-21):

- Further consolidation and unification of the economic environment
- Stimulating the creation, absorption, diffusion and exploitation of knowledge (European Area of Research and Innovation, Education and Training, and Encouraging the Start-up and Development of Innovative Businesses)
- Better working conditions, better social protection and cohesion.

Human capital development has been identified as national priority throughout Western Balkans. Education, as an investment in human capital that pays individual and social dividends, can also build the capacities instrumental for achieving market competitiveness. In both developed and developing nations, the level of investment in research and development, representing the share of national income devoted to education and science, is perceived as a key resource for competitiveness and long-term growth of national economies. Empirical studies have also proven that the most significant variables for long term growth of non-OECD countries are GDP per capita levels and investments in R&D (Uvalic, 2005).

The OECD Investment Reform Index (2010) underlines the human capital linkage to economic success as the quality of human resources heavily affects foreign direct investment with an additional year of educational attainment in the population to raise the stock of FDI by 1.9%. The same report emphasizes the relationship between education and productivity by concluding that better educated employees are more productive.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (2001) defines human capital as the "knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being". The European Competitiveness Report underlines that the continuous process of human capital accumulation, as well as the stock of human capital, is reflected in the growth of new technological and educational opportunities, sustains economic growth.

According to Uvalic (2005) the reforms of the S&T/R&D institutions and education systems have been ongoing since 1989 in all Western Balkan countries „but have usually been in the shadow of other national priorities. In part, this is due to an insufficient recognition of the crucial role of science in the overall process of economic development, but even more to the unfavourable economic situation and extreme lack of financial resources for these purposes." The state has remained the primary financier in all countries. Public investment has been declining because of budgetary constraints and the current crisis, but it has been broadly identified that the

investment in human capital can build the competitive advantage and drive national development.

As Western Balkan are moving from the transitional to the post-transitional stage of the economy, they are faced with many challenges in the reform of higher education systems that arise from legislative, structural and operational changes. All countries of Western Balkans have in past years adopted new laws on Higher Education, on Science and Technology, or on scientific and research activities, as in Serbia. The Bologna Process represents a strategic transformation of HEI in Western Balkan, with different backgrounds, under the umbrella of changes from transition to a market economy.

According to EBRD Transition Report (2009) the quality of pre-crisis transition and integration process is reflected in the fact that "the financial crisis has slowed the pace of reforms in the region, but so far it has not led to reform reversals, systematic bank crises or uncontrolled currency collapses". Unfortunately it has left the majority of countries in Western Balkans faced with even a higher degree of lack of investment in the knowledge triangle. The global economic slowdown has aggravated the availability of funds devoted to foster the substantial change in the national strategic plans, including advancement of structural reforms of higher education. Throughout the previous years, international financial institutions have played a significant supporting role in allocating means of financing (loans with the grant element available through European Union programmes) for capacity building, including building of the human capital, and generally supporting national authorities' efforts to design policies to achieve economic and social targets necessary for harmonization process, encouraging regional collaboration, mobility, dissemination, and adoption of internationally accepted standards and codes of good practice.

The current financial crisis has emphasized the need of the greater higher education policies institutional support in order to continue with the reform of higher education striving at reducing the scientific and technological gap the countries have in comparison to the "European University". The potential for countries to recover their economies and integrate into knowledge economy depends largely on their human resources development.

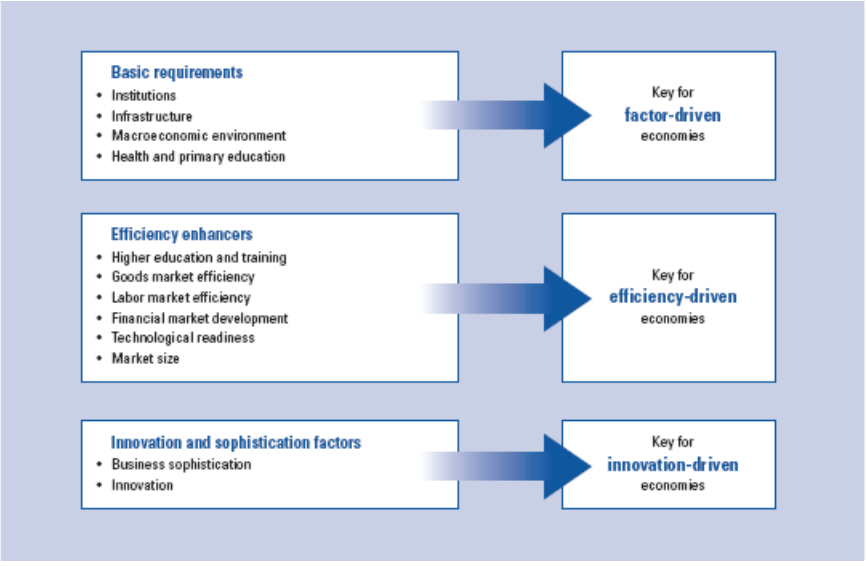
2. Competitivness and human resources development

The Global Competitiveness Report 2010–2011 has only stressed the global economy significant uncertainty with very modest growth boosted by government stimulus spending aimed at counterbalancing the worst

global recession in decades. As per the emerging economies they have, for the most part, bounced back to healthy growth, advanced economies face continuing difficulties such as persisting unemployment, weak demand, and spiraling debt, while still struggling with reforms in the financial and labor markets, among other challenges. The International Monetary Fund predicts growth of 6.25 percent for emerging markets, compared with 2.25 percent for advanced economies in 2010.

Since 2005, the World Economic Forum has based its competitiveness analysis on the Global Competitiveness Index (GCI), a highly comprehensive index for measuring national competitiveness, which captures the microeconomic and macroeconomic foundations of national competitiveness. The pillars are factors of competitiveness which constitute the new Global Competitiveness Index (GCI) and they include institutions, infrastructure, the macroeconomy, health and primary education, higher education and training, good market efficiency, labour market efficiency, financial market development, technological readiness, market size, business sophistication and innovation.

Figure 1. 12 pillars of competitiveness



Source: Global Competitiveness Index 2010–2011

The Global Competitiveness Report 2010–2011 has defined „*competitiveness* as *the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country. The level of productivity, in turn, sets the sustain-*

able level of prosperity that can be earned by an economy. "It is clear that more competitive economies tend to be able to produce higher levels of income for *their* citizens. The productivity level also determines the rates of return obtained by investments (physical, human, and technological) in an economy. Because the rates of return are the fundamental drivers of the growth rates of the economy, a more competitive economy is one that is likely to grow faster in the medium to long run.

Figure 2. List of countries at each stage of development

Stage 1	Transition from 1 to 2	Stage 2	Transition from 2 to 3	Stage 3
Bangladesh	Algeria	Albania	Bahrain	Australia
Benin	Angola	Argentina	Barbados	Austria
Bolivia	Armenia	Bosnia and Herzegovina	Chile	Belgium
Burkina Faso	Azerbaijan	Brazil	Croatia	Canada
Burundi	Botswana	Bulgaria	Estonia	Cyprus
Cambodia	Brunei Darussalam	Cape Verde	Hungary	Czech Republic
Cameroon	Egypt	China	Latvia	Denmark
Chad	Georgia	Colombia	Lithuania	Finland
Côte d'Ivoire	Guatemala	Costa Rica	Oman	France
Ethiopia	Guyana	Dominican Republic	Poland	Germany
Gambia, The	Indonesia	Ecuador	Puerto Rico	Greece
Ghana	Iran, Islamic Rep.	El Salvador	Slovak Republic	Hong Kong SAR
Honduras	Jamaica	Jordan	Taiwan, China	Iceland
India	Kazakhstan	Lebanon	Trinidad and Tobago	Ireland
Kenya	Kuwait	Macedonia, FYR	Uruguay	Israel
Kyrgyz Republic	Libya	Malaysia		Italy
Lesotho	Morocco	Mauritius		Japan
Madagascar	Paraguay	Mexico		Korea, Rep.
Malawi	Qatar	Montenegro		Luxembourg
Mali	Saudi Arabia	Namibia		Malta
Mauritania	Sri Lanka	Panama		Netherlands
Moldova	Swaziland	Peru		New Zealand
Mongolia	Syria	Romania		Norway
Mozambique	Ukraine	Russian Federation		Portugal
Nepal	Venezuela	Serbia		Singapore
Nicaragua		South Africa		Slovenia
Nigeria		Thailand		Spain
Pakistan		Tunisia		Sweden
Philippines		Turkey		Switzerland
Rwanda				United Arab Emirates
Senegal				United Kingdom
Tajikistan				United States
Tanzania				
Timor-Leste				
Uganda				
Vietnam				
Zambia				
Zimbabwe				

Source: Global Competitiveness Index 2010–2011

The 2009 edition of the European Competitiveness Report outlines the implications of the economic downturn (in particular for productivity and for some of the determinants of future EU competitiveness) the evolution of the BRIC countries (Brazil, Russia, India and China), the role of high-skilled migration, the extent and conditions under which training can boost productivity and the role of product and labour market regulations in influencing ICT (Information and Communication Technologies) investment. The latest confidence crisis was triggered by the severe financial difficulties of the Greek government to put the financial and monetary stability of the entire euro zone into question.

The European Joaquín Almunia, Vice-President and Commissioner for Competition Policy at European Commission, has stressed the fact that there has been a concern that Europe is not sufficiently equipped to face new global challenges such as the rise of large competitive economies, the need for energy efficiency and security, or the rapid pace of technological innovation. The European Union has proposed a new strategy—*Europe 2020*—for smart, sustainable, and inclusive growth (European Competitiveness Report, 2010). The strategy consists of consolidating public finances while promoting economic integration, investing in pan-European energy and transport infrastructure, and developing further information and communication technologies. A strong emphasis is also put on upgrading skills and promoting innovation. For example, the role of high-skilled migration from non-EU countries is a important source of human capital for most EU countries (more than migrants from within the EU). Highly skilled non-EU-born migrants primarily come primarily from other (non-EU) European countries (in particular Eastern Europe), South and Southeast Asia, South America, and Northern and Other Africa.

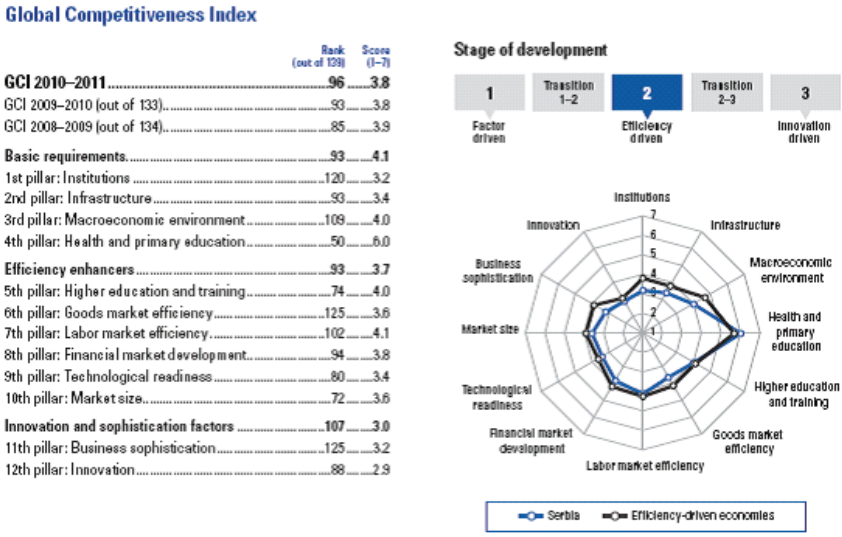
Figure 3. Rankings of the EU27 in the Global Competitiveness Index 2010–2011

Economy	Rank	Score
Sweden	2	5.56
Germany	5	5.39
Finland	7	5.37
Netherlands	8	5.33
Denmark	9	5.32
United Kingdom	12	5.25
France	15	5.13
Austria	18	5.09
Belgium	19	5.07
Luxembourg	20	5.05
Ireland	29	4.74
Estonia	33	4.61
Czech Republic	36	4.57
Poland	39	4.51
Cyprus	40	4.50
Spain	42	4.49
Slovenia	45	4.42
Portugal	46	4.38
Lithuania	47	4.38
Italy	48	4.37
Malta	50	4.34
Hungary	52	4.33
Slovak Republic	60	4.25
Romania	67	4.16
Latvia	70	4.14
Bulgaria	71	4.13
Greece	83	3.99

Source: Global Competitiveness Index 2010–2011

According to the Global Competitiveness Report 2010–2011 Serbia is currently in the second stage that is called „efficiency-driven" or competitiveness stage that is driven by efficiency of use of production factors (along with Albania, Bulgaria, Romania, Bosnia and Herzegovinia, Macedonia and Montenegro). Three stages of competitiveness for each country are identified: factor-driven, efficiency driven and innovative driven competitiveness. It is interesting that among countries of the former Yugoslavia, Slovenia is the only one in the 3rd most advanced development stage, i.e. innovation-driven.

Figure 4.Global Competitiveness Index for Serbia



Source: Global Competitiveness Index 2010–2011

Each country has gone through each of the above-mentioned stages in its development and it is certain that they have all started from competitiveness that is based on production factors supply (land, workforce etc.) through investment-driven competitiveness and that is based on efficiency for the use the available production factors (labour, capital etc.) up to innovative driven competitiveness.

Progress from this factor-driven stage requires a shift to an investment-driven (Porter, 1990) or efficiency-driven (The Global Competitiveness, 2010) economy when countries must begin developing more efficient production processes and increase product quality. The *efficiency enhancers* sub index includes the pillars critical for countries in the efficiency-driven stage. At this point, competitiveness is increasingly driven by higher edu-

cation and training (pillar 5), efficient goods markets (pillar 6), well-functioning labour markets (pillar 7), sophisticated financial markets (pillar 8), a large domestic and/or foreign market (pillar 10), and the ability to harness the benefits of existing technologies (pillar 9).

Main challenges for the economies in the second stage is to (i) attract foreign direct investment (FDI) and imported technology to exploit land, labor, and capital resources; (ii) develop flexible labor markets (easy entry-easy exit.); and (iii) link the national economy with the global economy. The economy is characterized by export manufacturing and outsourced service exports. Production concentrates on high valueadded goods and services. Competitiveness is based mainly on high quality, technologically advanced, flexible production using imported technology. Government priorities are to improve physical infrastructure (ports, telecommunications, and roads) and regulatory arrangements to permit integration with global markets, andpolicies to facilitate flexible labor markets (easy entry-easy exit).

Stimulating knowledge, research, innovation, education, and innovative businesses is at the core of the EU's present transition to a knowledge-based economy. Economic growth depends much more directly on investment in knowledge for increasing productive capacity, than on traditional factors of production, where human capital and professional skills play an essential role. This implies that the government ought to make additional efforts to improve the development of human resources by investing additionally in higher education. The long-term solution is to increase economic competitiveness by increasing productivity, which can only be achieved though innovation and increased investment in R&D, education, training.

As per reaching the third stage the key role for technological innovation lies within three main groups of agents: the government (as it can play an important role as facilitator of technological learning), science, technology and education institutions (which create human capacity by training scientists, technologies and other specialists in the relevant field), and business enterprises (as the most important engines of economic change). There are a range of policies that can be used as a means of creating and sustaining innovation (including various incentives to promote the use of intellectual capital in economic transformation): business and technology incubators being one of the most important tools; stimulating the creation and expansion of SMEs and supporting their R&D efforts; establishment of business and technology incubators; setting up of technology parks and inter-firm clusters; building export processing zones; forging production networks; and restructuring financial institutions, to enable banks to promote technological innovation and development (UNDP, 2004).

CONCLUSION

As Serbia moves from the transitional to the post-transitional stage of the economy, institutional changes, sustainable development, stabilization and economic restructuring become the focus of public policy making. The reforms need to support short-term and long-term future political as well as economic developments in the country's path towards European Union membership, since the launch of the Stabilization and Association Agreements. Important changes in Higher Education are needed to ensure democratic development in both Higher Education Institutions and within Serbian society itself.

We have analysed the relationship between human resources development and competitiveness from the perspective of the EU integration and of the EU knowledge based economy. Cultural and educational integration should be the bases for political and economic integration. Balkan transition economies have advanced their higher education system to a great extent by implementing Bologna Declaration. Main future challenges for Higher Education Reform in Serbia include developing and implementing National Strategy for Higher Education beyond 2010 and adopting National Qualification Framework, as well as to follow the process of implementation of the international standards and to constantly pass and adopt National Reports on Bologna Process Implementation. By appreciating the experiences of other countries in the region, it would be useful to make hypotheses for even more successful reformation of the higher education system (Ćirić, 2009).

At the institutional level, it relies heavily on the governments' effort to invent different means to support the Universities in the reform, thus making the system of higher education more flexible and responsive to the needs of the labour market and of the knowledge society, increasing the percentage of research and education funds with respect to the GDP.

REFERENCES

Ćirić, M. (2009) *The Investment in Human Capital – the Right Way to Enhance Competitiveness in Balkan Transition Economies*. Regional Cooperation and Economic Integration – Challenges and Opportunities, Skopje, Macedonia, University Cyril and Methodius. Skopje, Faculty of Economics, 15-17 October, 2009, pp.229-239.

EBRD (2009) Transition Report. London: EBRD.

European Commission (2003) *Third European Report on Science and Technology Indicators – 2003 – Towards a Knowledge-based Economy*, DG for Research, Brussels: European Commission.

European Commission (2010) European Competitiveness Report 2010, DG for Enterprise and Industry, Luxembourg: European Commission.

Ministry of Education and Sport of Republic of Serbia. Higher Education in Serbia and Bologna Process *www.bologna-berlin2003.de/pdf/Serbia.pdf*

Monastiriotis, V.(2008) *Quo Vadis Southeast Europe? EU Accession, Regional Cooperation and the need for a Balkan Development Strategy*. GreeSE Paper No 10. Hellenic Observatory Papers. London School of Economics.

Liebscher, K. (2005) Financial Deregulation in the EU– Chances and Challenges for Financial Stability. 5th Annual CSI Conference – New Agenda of the WTO: Challenge and Contribution of the European Union.

OECD (2001) The Well-being of Nations.The Role of Human and Social Capital. Paris: OECD Publishing.

OECD (2004) Internationalization and Trade in Higher Education**:** Opportunities and Challenges, Paris: OECD Publishing.

OECD (2010) Investment Reform Index 2010: Monitoring Policies and institutions for direct investment in South-East Europe, Paris: OECD Publishing.

Porter, M.E. (1998) Clusters and the new economics of competition, Harvard Business Review, Vol. 76, No. 6, pp.77–90.

Radosevic, S. (2009) Research and Development, Competitiveness and European Integration of South Eastern Europe**.** Europe-Asia Studies**.** Vol. 61, No. 4., pp. 621-650**.**

Republic of Serbia National Employment Service (2010) Monthly Statistics Bulletin– Unemployment and Employment in the Republic of Serbia.

Turajlić S. (2006) Institutional approaches to entrepreneurialism at the University of Belgrade. Higher Education in Europe, Vol. 31, No. 2, 129-156.

UNDP (2004) Millennium Project: Interim Report of Task Force 10 on Science, Technology and Innovation – Executive Summary, 1 February.

Uvalic, M. (2005) Science, Technology and Economic Development in South Eastern Europe, UNESCO Science Policy Series, Volume Nr. 1.

Vapa-Tankosic, J. (2009) *Fostering Trade and Export Promotion in overcoming the global economic crisis.* International Journal of Euro-Mediterranean Studies ISSN 1855-3362. p. 79-97.

World Economic Forum (2010) *The Global Competitiveness Report* 2010–2011, London: Palgrave. (see also www.wef.org)

World Bank (2008) Report No: ICR0000597. Washington: World Bank.

DA LI JE RAZVOJ LJUDSKIH RESURSA PRESUDAN ZA OSTVARIVANJE KONKURENTNOSTI NA TRŽIŠTU EVROPSKE UNIJE?

Rezime: Na početku dvadeset i prvog veka privrede svih zemalja u svetu suočile su se sa brojnim izazovima: brzim i radikalnim promenama u okruženju, rastućom globalnom konkurencijom, globalnom finansijskom krizom, rastućim značajem novih informacionih tehnologija i dominacijom znanja kao ključnog faktora koji utiče na ostvarivanje konkurentske prednosti. Tradicionalni izvori konkurentske prednosti kao što su proizvodni kapaciteti, finansijski kapital, kanali distribucije ili ekonomija obima, jesu neophodni, ali ne i dovoljni za ostvarivanje konkurentnosti u današnjem poslovnom svetu Evropske Unije. U takvim okolnostima ključno je za privredu svake zemlje, bila ona razvijena, u razvoju ili tranziciji, da ima dobro obrazovane, osposobljenje i kompetentne ljudske resurse. Učenje tokom čitavog života i trening preduslovi su za prilagođavanje međunarodnom i lokalnom okruženju i ključni su faktori od uticaja na celokupni socioekonomski razvoj bilo koje zemlje. Cilj ovoga rada jeste da pokaže da razvoj ljudskih resursa unapređuje kvalitet ljudskog kapitala, povećavajući nivo zaposlenosti i socijalne integracije, što na posletku vodi ka rastu životnog standarda. Šta više, moglo bi se konstatovati da je razvoj ljudskih resursa investicija u ljudski kapital. Osim toga u radu se ukazuje na značaj evropskih standarda za ohrabrivanje razvoja ljudskih resursa kroz investicije u obrazovanje i trening, zapošljavanje, mala i srednja preduzeća i regionalni razvoj. Tranzicione zemlje na Balkanu u svojim nastojanjima da usvoje evropske standarde, unaprede konkurentnost i postanu atraktivnije za strane direktne investicije suočile su se sa mnogo problema i izazova. Ključna teza koja se o ovom radu nastoji se dokazati jeste da razvoj ljudskih resursa predstavlja jedan od najvažnijih izazova, esencijalnih za održivi dugoročni rast i prosperitet na Evropskom tržištu.

Ključne reči: *razvoj ljudskih resursa, visoko obrazovanje, konkurentnost*

Miroslav Stojsavljević[1]
Faculty for Economics and Engineering Management, Novi Sad

THE RIVER DANUBE AS A EUROPEAN INTEGRATION ELEMENT

Abstract: The Danube is the second largest river in Europe, but if we look at the number of nations and people it connects, the vast economical and cultural variety of its basin, the Danube must be considered as one of the most important European integration elements. Flowing almost 3,000 km from the German forests to the Black Sea, the Danube connects ten countries and more than 120 million people or 20% of all EU citizens. Unprecedented possibilities for the transport of goods and people, a source of sustainable and clean energy, irrigation, food production and tourism development are elements that make this river the backbone of Europe. Cultural and political relations among Danube basin countries are also very important and must be developed further. The river Danube as a connecting factor throughout Central and Eastern Europe is the ideal medium for that process. At the same time, attention of all Danube nations must be focused on environmental issues, raising the level of conscience of their citizens and implementing very strict regulations in this segment, because pollution is one of the biggest threats to the river and its wildlife.

Key words: *Danube, European integrations, cooperation, resources, environment.*

Introduction

Danube has been water road that connected civilizations throughout Europe from ancient times. Many archeological sites found along this river are proof that even as far as 6,000 B.C. people lived in organized society near Danube. Nile, Amazon, Mississippi – throughout history of mankind on every continent there is one river that had important role in life and development of human society, not only as source of food and energy (mills were

1 minjast@eunet.rs

built on rivers long before their flows are used for production of electricity), but also as medium for transport of goods and people. This is important today as it was in the past, and Danube played this role of integration element in Europe for centuries.

After Volga, Danube is with almost 3,000 km (navigable waterway 2,400 km) second largest European river. The fact that it flows through ten countries makes this river very important for their economies and enables extraordinary possibilities for transport, trading, tourism and any other mean of communication among more than 120 million people that live in those countries, what makes 20% of all EU citizens. Total network of inland waterways in Europe is 35,000 km long and Danube is, connected through artificial channels with Main and Rheine rivers, offering unprecedented opportunity to travel from biggest Atlantic Ocean ports – Hamburg in northern Germany or Holland's Rotterdam, all the way through the heart of Europe to the Black Sea and Mediterranean. For that reason Danube is officially recognized as EU Traffic Corridor No VII.

Importance of Danube for European integration

Danube flow through Serbia is 588 km long and passes by two biggest cities, Belgrade and Novi Sad, and also through economically most developed part of the country. 38,5% of all existing small and medium enterprises (SME) that are operating in Serbia are located in this area (Belgrade and south Vojvodina). This clearly shows importance of the river and traffic corridors along it for the trade and traffic not only of raw materials and products, but of ideas as well. SMEs made two thirds of total turnover in Serbia's economy in 2008. This percentage and relative number of SMEs compared to all companies in the country are very similar to EU average. Not so favorable fact is that micro enterprises – having up to 9 employees – make more than 95% of all SMEs and that trade, both as wholesale and retail, is predominant activity.[2] But, expansion of the service sector is constantly replacing many of traditional production or craftsmanship activities. Even in areas that are known as very traditional and not easily transformed – agriculture production, for example – in Vojvodina region more and more family farms are abandoning traditional production of crops and vegetables and are turning to commercial services for tourists.

There are numbers of international treaties, contracts and declarations that are dealing with various aspects of use of the Danube River. Most im-

2 Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Republicki zavod za razvoj, Republicka agencija za razvoj MSP i preduzetnistva, 2009: Izvestaj o MSSP i preduzetnistvu za 2008 godinu, Beograd

portant is Danube Commission, founded on so-called "Belgrade Convention" that regulates regime of navigation on this river, signed in Belgrade on 18. August 1948. The main issue of the document is providing for free navigation on the Danube, but at the same time current member states (Austria, Bulgaria, Croatia, Germany, Hungary, Moldova, Serbia, Slovakia, Romania, Russia and Ukraine) are declaring their *"…aiming at strengthening the economic and cultural relations among themselves and with other nations."*[3] Danube Commission (whose official languages are German, Russian and French) is constantly dealing with all issues related mainly to navigation on the Danube, but this effort is resulting in very close and strong international cooperation that brings all member countries to work in same direction, disregarding their differences that in certain times and aspects used to be significant. For example, Danube Commission played main role in process of clearing Danube of the debris of Novi Sad bridges that were destroyed by NATO in 1999, and founded project "Clearance of the Fairway of the Danube" at the cost of 26 million euro with the financial aid of the European Union contributing 85% of the total sum. The remaining 15% were contributions of the Danube countries themselves and non-riparian countries with an interest in free navigation on the Danube. This project was successfully terminated in 2005.

There are also other interesting and important organizations and venues that concentrate their efforts for enhancing international and interregional collaboration among Danube basin countries. One of them is Danube Rectors' Conference (DRC), venue that for the past seven years promotes cooperation among young social scientist from this region. Main aims of this project are:

- enhancing of the awareness for the significance and possibilities of regional cooperation;
- to discuss and develop strategies for the improvement of cooperation in the region;
- to bring together young scientists from the countries of the Danube Region and Central Europe in order to establish a regional scientific network within the European Research Area;
- to foster relations between the partner universities of the Danube Rectors' Conference and other regional actors as well;
- promoting mobility of young scientists, especially in South East Europe[4].

2010. edition of the DRC Summer School had its focus on the Western Balkans and provided a platform for the collaboration of 51 institutions of higher education from 12 different countries in the Danubian Region,

3 http://www.danubecom-intern.org/ENGLISH/SUMMARY.htm

4 http//www.idm.at

including University of Novi Sad. This conference is one of best examples how Danube is successfully used as catalyst for developing and encouraging international collaboration in the region.

Another example from the area of cultural cooperation is Festival of Conversation for Culture and Science – "Flow" that annually brings together young artists and scientists from Danube basin area. Besides exploring their creative potential, participants discuss about problems and specific issues of the Danube region. Interdisciplinary projects performed by artists and scientists enable creating of international network for creative thinking and strongly influence cross-border cooperation and understanding among young researches from different Danube region countries. First "Flow" has been held 2009. in Novi Sad and this year's venue was in Moldova, under slogan "Fragile Openness – The Scopes of Freedom in the Danube Region"[5] One of institutions responsible for the existence of this festival, Austrian Institute for the Danube Region and Central Europe, IDM (Institut für den Donauraum und Mitteleuropa) is carrying out and promoting research on topics from the Danube region, through series of publications provides regular information on it, and offers a variety of seminars, lectures and symposiums in order to foster public discussion of issues concerning the Danube region, Central and Southeast Europe.

Picture 1: Danube basin countries

5 http://www.idm.at/projekte/flow/

The European Council has initiated the idea, and European Commission is to prepare an EU Strategy for the Danube Region (**"The Danube Strategy"). I**n the Presidency Conclusions of the Brussels European Council of 19 June 2009. main goals of this strategy are stated: "*Sustainable development should also be pursued through an integrated approach to the specific challenges facing particular regions (…). It (…) invites the Commission to present an EU strategy for the Danube region before the end of 2010*."[6]

The Strategy will cover several policy areas making the links between them and at the same time be focused on the main issues which concern the whole region.

Its content will be discussed with the countries concerned, relevant stakeholders within the region (including regions, municipalities, international organizations, financial institutions, the socio-economic partners and civil society) and the relevant services in the Commission. The other institutions of the EU will also be closely involved.

The Strategy is envisaged to have 3 basic "pillars":

- to improve connectivity and communication systems (covering in particular transport, energy issues and the information society);
- to preserve the environment and prevent against natural risks;
- to reinforce the potential for socio-economical development.

This clearly speaks for the importance of the Danube region and at the same time on the huge possibilities for all nations to cooperate and benefit from this and other similar projects.

Financial resources for the Strategy implementation should be derived from national, regional and EU funds, including EU Structural Funds issued by the European Commission to EU Member States and (potential) candidate countries and their regions for development: European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Funds (CF) and Instrument for Pre Accession (IPA). Strategy for Danube Region could also benefit from the European Neighborhood Policy Instrument (ENPI). For the period 2007-2013, the available resources for the Danube region are EUR 95 billion on a total of EUR 350 billion available for the implementation of the European Regional policy in that period, what makes more than 25% of the whole European Regional Policy budget.[7]

For the period 2007-2013, nearly half of the Territorial Cooperation Programmes are focused on the Danube area. From a total of 94 ETC programmes, 41 cover a geographical area of the Danube region. (18 Cross-bor-

6 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf
7 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/ressource_en.htm

der programmes, 7 Transnational programmes, 13 IPA CBC programmes and 3 ENPI programmes).

European Investment Bank is also present at the Danube Strategy project, and it's president, Mr Phillipe Maystadt, said on the Regional Conference held in Belgrade in September 2010. that EIB will give financial support for the Danube projects, and that key priorities in the Strategy are environmental issues. European Commissioner for Regional Policy Johannes Hahn recalled that the European Commission allocates EUR 200 million every year, expressing his hope that the part of those funds finds the way to projects that include the Danube Strategy.

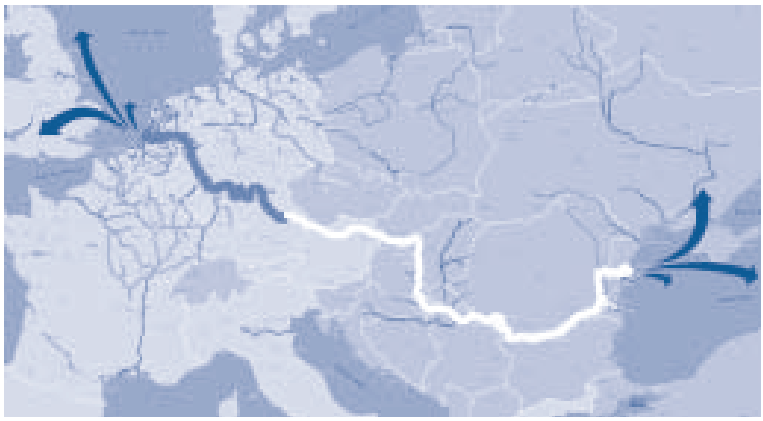
Economic and cultural outcomes of river related business

River Danube as connecting water way throughout Central and Eastern Europe is offering unique opportunity for development of new commercial activity, both for SMEs and for local municipalities – building and operating marinas on the Danube. Inland sailing is very popular in Western Europe and thanks to existing network of artificial channels sailing from North-West Europe to Black Sea is easy and simple way of travelling. Among the obstacles that are preventing visits of more river sailing tourists to Serbia and further downstream to Bulgaria, Romania and Moldavia is lack of necessary services for small boats and their passengers. River marinas are not very expensive to build and most of services there can be provided by SMEs, both as direct and indirect activity, what leads to increase in employment rate and other economic benefits as well. Future development of marinas on mid– and lower Danube River opens numerous opportunities for local economies. Construction of new marinas or substantially refurbishing existing small ports and berthing locations will create huge demand for already existing, but also opens new types of services. Good news is that almost all of them can be provided by small and medium sized local businesses. Project for development of nautical tourism in Vojvodina, where is most of Danube flow in Serbia (almost 300 km), has ambitious plan of building as many as 35 marinas along the river in near future.

Important part of marina industry is not only providing services for boats and passengers, but also its role in developing multicultural connections, by bringing people from various countries and nations living in Danube basin closer to each other. This is achieved not only through touristic traffic. There is very good opportunity to make quality business connections between entrepreneurs from different countries. People sailing on Danube and visiting marinas certainly want to see and use local products, but there is good chance that they'll need some of the goods they are used to in their

home country, so there is chance for fast moving small company to provide them with imported products. On the other hand, visitors will certainly take away with them some products specific for the area they are visiting, so export opportunity is there too. Quantities traded this way are relatively small, both in volume and value, but this kind of interaction produces at least two benefits: it may lead to establishing future business relations, and another one that is even more important: this kind of interaction will enable people from different nations and cultures to know each other better.

One third of all foreign tourists visiting Belgrade arrive by boat and in 2009. total of 50,000 visitors sailed into Serbia. Until 2008, annual rate of increase in Danube-sailing visitors to the country has been between 15 and 20%. Despite general decrease of 5% in overall number of tourist visiting Serbia in first half of 2010 compared to same period 2009, it is estimated that the number of people arriving by Danube is almost the same as in previous year.[8] This fact also speaks in favor of developing specific kind of service industry related to the river traveling, what is recognized by the Serbian government who in the national "Danube Strategy" defined following main areas of action: "*Establishing system of safe sailing, development of river transport and adequate infrastructure; environmental protection and sustainable use of natural resources; further economic growth and developing cooperation and partnership in Danube region"*.[9] Development of sailing conditions and infrastructure understands introducing modern marina services for small and medium sized vessels.



Picture 2: Danube connects Atlantic with Black Sea

8 Ekonomist magazin, 2010, Bez marina nema brodova, Beograd (May 20, 2010)

9 European Movement in Serbia, Friedrich Ebert Stiftung, Privredna komora Srbije, 2010: Dunav – najjaca veza sa EU / Dunavska strategija EU i doprinosi Srbije, Beograd

Impact of marinas to local economy

Operating activities in marina are similar to that of a hotel, so it is easy to imagine how many different services can be provided in good managed marina, both as direct sales and as outsourced one. First of all there is big difference in project, layout and construction of river marina compared to one on the sea. On rivers, even on such big ones as Danube, there is no need for strong breakwater constructions or big jetties (piers). River marinas are usually built in natural bays or similar places where boats are well protected from river flow and elements. There is no risk of big waves, but river depth may vary much more than sea level what must be taken into consideration. River going vessels are smaller (shorter, lighter) than maritime yachts and boats. All this makes construction of the river marina cheaper and simpler, what enables already operating smaller local companies to take part in it. Of course there may be need to use one highly specialized contractor for some specific works related to underwater construction, divers, or similar actions, but most of the works can be done by local, small or medium sized company. Characteristic works that are practiced are: excavation, ground works, building, construction, metal processing (welding, for example), painting, rust protection, wood works, plumbing, electrical works, fencing etc. From the nature of activities it is clear that local craftsman and SMEs are logical choice to be contracted and that there is no need to look for big companies whose services are more expensive. Not to be forgotten are support activities related to the construction process, such as transport of goods and people, guest workforce accommodation, laundry and catering, and many more, that are all locally provided and may strongly boost different kinds of local businesses.

Once finished, marina needs management and workforce. With exception of one or two industry experienced executives who may not be found locally, all other employees should be recruited on site. There is practically no limitation in number and type of services that can be offered in the marina and other related businesses. The offer should be continuously changed and adjusted according to market demand or development of technologies.

Not only business benefits from successful marina. Local authorities also have opportunity to make some direct and indirect income, by charging various duties and fees (although this should be minimized in order to attract as many guests as possible), and even more by increasing local shops, restaurants and companies turnover and using marina and it's guests as promoters for the municipality and region as place to visit or do business with.

What is the volume of business hat marinas and local SMEs may expect? If we start from the figure of 5,000 foreign visitors who sailed on Danube in small yachts and boats into Serbia in 2009[10], this brings us to over 1,000 small vessels that used this waterway. Taking into consideration length of the Danube through Serbia (588 km) each of them had to stop and visit marina, 3–5 times for fueling, rest, overnight stay etc. Very conservative estimation is that average spending of 120 Euros per vessel can be expected at each stopover for regular provisioning and charge for marina usage. By adding occasional repair costs and other services that some of the boats will certainly need, annual turnover of at least 1 million Euros is achievable for marinas in Serbia. Additional spending outside marina can and certainly will be much higher and it will also be done in small business operated restaurants and shops. Other significant source of income for marinas is local boats owners, who keep their vessels there and pay annual fee for the berthing.

Conclusion

It is obvious that EU is showing high interest for the Danube river not only as international traffic corridor and valuable economic and natural resource of the continent, but for all countries – member states or not – of the wider Danube basin. Number of projects, programmes and The Danube Strategy itself are dealing with all aspects of economic, cultural, political and social life of more than 100 million people who are living in this region. All of them should (and will) benefit from close cooperation between Danube countries, their universities, companies and citizens.

Using Danube as international "water highway" – not only for commercial transport, but for individual travelling as well and developing marinas for small boats on this trans-European corridor will surely lead to increase in direct and indirect employment in local communities, boost existing and introduce new businesses and at the same time bring international interaction and cooperation to higher level, making flow of knowledge, goods, money, and ideas closer to people of all regions involved. Sailing downstream Danube gives to those that practice it one big and valuable advantage: chance to meet various cultures and nations, to learn more about neighbors, interact with them and get firsthand experience of how human society is rich and different.

10 Ekonomist magazin, 2010, Bez marina nema brodova, Beograd (May 20, 2010)

REFFERENCE LIST

Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Republicki zavod za razvoj, Republicka agencija za razvoj MSP i preduzetnistva, Beograd, 2009: "Izvestaj o MSSP i preduzetnistvu za 2008 godinu"

http://www.danubecom-intern.org 2010

http//www.idm.at 2010

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf 2010

Ekonomist magazin, Beograd, Maj 2010: "Bez marina nema brodova"

European Movement in Serbia, Friedrich Ebert Stiftung, Privredna komora Srbije, Beograd 2010: Dunav – najjaca veza sa EU / Dunavska strategija EU i doprinosi Srbije,

REKA DUNAV KAO FAKTOR EVROPSKIH INTEGRACIJA

Rezime: Dunav je po dužini druga najveća evropska reka, ali po broju nacija i ljudi, raznolikosti i svekolikom bogatstvu svog basena predstavlja najupečatljiviji evropski zajednički sadržalac. U svom toku dugom gotovo 3,000 kilometara od izvora u nemačkim šumama do ušća u Crno more, Dunav protiče kroz deset država, povezujući preko 120 miliona ljudi ili 20% stanovnika Evropske unije. Neprevaziđene mogućnosti transporta robe i ljudi, korišćenja obnovljive, čiste energije, navodnjavanja, proizvodnje hrane, razvoja turizma, čine ovu reku vodenom kičmom Evrope.

Korišćenje privrednih, energetskih ali i kulturnih, političkih i svih ostalih mogućnosti koje Dunav nudi stanovnicima svojih obala predstavlja jedinstvenu šansu za međusobno povezivanje evropskih nacija, njihovo bolje upoznavanje i saradnju na svim poljima.

Pored svih oblika sradnje, dunavske nacije moraju posebnu pažnju posvetiti podizanju ekološke svesti svog stanovništva i striktnom poštovanju pravila o očuvanju prirode, pošto je najveća opasnost koja se nadvija nad ovom rekom rizik zagađenja i uništavanja njenog eko sistema.

Ključne reči: *Dunav, evropske integracije, saradnja, resursi, ekologija*

Lidija Barjaktarović
Univerzitet Singidunum Beograd

Dejan Ječmenica
Wiener Staditsche a.d. Beograd

MOGUĆNOST PRIMENE ŠEST SIGMA U BANKARSTVU

Rezime: Banke nude uglavnom iste proizvode, ali ih razlikuje kvalitet usluge. Kvalitet se nalazi u očima klijenta. Potrebe klijenata su kompetentnost, efikasnost, diskretnost i korektna cena. Kvalitet usluge je ključni element uslužne ponude banke. Banke žele da ostvare dugoročne odnose sa svojim klijentima i ostvare lojalnost.

Šest sigma je koncept upravljanja kvalitetom banke. Istovremeno predstavlja pametniji način vođenja banke ili organizacionih delova banke. Banke primenom Šest sigma koncepta na prvo mesto stavljaju poboljšanje zadovoljstva klijenta, što rezultira smanjenjem ciklusa vremena neophodnog da se skoro savršena usluga proizvede i isporuči klijentu. Uspeh implementacije Šest sigma zavisi od spremnosti samih zaposlenih da u njemu učestvuju.

Primenom Šest sigma se postižu permanentna poboljšanja u poslovanju, koja rezultiraju odličnim finansijskim i ne-finansijskim rezultatima, i unapređenim performansama banke. Takođe, omogućava se izdizanje banke iz prosečnosti i obezbeđuje najbolje moguće rešenje za sve zainteresovane strane – klijente, zaposlene, vlasnike, društvo, itd.

Ključne reči: *Šest sigma, banke, kvalitet usluge, klijenti, zaposleni*

1. Uvod

Šest sigma je pametniji način vođenja kompanija ili odeljenja. Kreirali su ga *Jack Welsh* i *Larry Bossidy*, direktori *General Electric-a*, kako bi se unapredio kvalitet poslovanja kompanije u cilju uspešnijeg zadovoljavanja potreba klijenta. Šest sigima postavlja klijenta na prvo mesto upotrebom različitih

raspoloživih podataka da bi se postigao što bolji rezultat. **Područje delovanja Šest sigme** je:

1. **poboljšanje zadovoljstva klijenata** (korisnika usluge);
2. **smanjenje ciklusa vremena neophodnog da bi se usluga realizovala**;
3. **smanjenje grešaka prilikom isporuke usluge**.

Uspešnom realizacijom prethodno navedenog, banke ostvaruju značajne uštede, zadržavaju zadovoljne klijente, osvajaju nova tržišta i stvaraju dobru reputaciju, odnosno zagarantovan kvalitet usluge.

Realizovati Šest sigma u banci znači ostvariti takav napredak u svim delovima procesa rada, odnosno stvaranja usluge, koji znači da se proces i usluga realizuju bez bilo kakvih grešaka (defekata). Takođe, podrazumeva potpunu posvećenost menadžmenta filozofiji savršenstva, fokusiranje na klijenta, poboljšanje procesa i zakon vrednosnog merenja umesto osećaja. Cilj Šest sigme je da se cela banka prilagodi zahtevima klijenata, tržišta i tehnologije, i da od toga imaju korist sve zainteresovane strane – klijenti, zaposleni i vlasnici.

Šest sigma se **ralizikuje od drugih koncepata upravljanja kvalitetom** u sledećem (Holpp, 2006):

- Šest sigma je **fokusiran na klijenta**;
- Šest sigma **predviđa veliki prinos** (povraćaj) **na investiciju**;[1]
- Šest sigima **menja način rada menadžmenta**. Suština Šest sigme je da **stvari ne treba raditi naporno, nego pametno.**

Šest sigma se može definisati kao:

1. **Statističko merenje realizacije procesa ili usluge** – Sigma predstavlja znak standardne devijacije. Kao što je poznato

„standardna devijacija je mera koja opisuje disperziju kroz čitavu populaciju u istim jedinicama koje su karakteristične za bazne podatke“ (Cvetinović, 2009).

Sigma mera je razvijena da bi pomogla:[2]

a) u najširem smislu merenje klijenata određene banke;

b) dosledan način merenja i upoređivanja raznih procesa.[3]

---

1 Npr. *General Electric* je ostvario rast profita od dve milijarde dolara 1999. u odnosu na 1998, odnosno rast profita od 2,4 milijarde dolara 2000. u odnosu na 1999.

2 Različite definicije menadžmenta ukazuju da ukoliko se procesi kompanije ne mogu iskazati u brojkama, to znači da zaposleni kompanije ne znaju mnogo o tome, odnosno da se time ne može ni upravljati.

3 „Proces je skup međusobno povezanih ili međusobno delujućih aktivnosti koji pretvara ulazne elemente u izlazne elemente“ (ISO 9000:2000). U praksi je bitno da procesi imaju svoje „vlasnike“ kako bi se raščistili međuodnosi, odgovornosti i ovlašćenja.

Prvi korak u izračunavanju sigme je razumeti šta klijent očekuje. Jezikom Šest sigme kupčevi zahtevi i očekivanja su nazvani **kritika za kvalitet** (CTQ).[4] Svrha Šest sigme je razumeti i proceniti kako proces funkcioniše na sve teoretski moguće zahteve klijenta (npr. klijent želi da mu se stambeni kredit odobri i pusti na račun u roku od deset radnih dana umesto standardnih dvadeset i jedan radni ran). Znači, koristimo sigma merilo vrednosti da bismo mogli sagledati na koji način neki proces funkcioniše i u svim fazama procesa realizacije usluge dajemo način na koji se mogu izmeriti.

U startu prihvatljivi sigma nivoi za banke su bili tri odnosno četiri sigma (99,9937% bez defekata u procesu). Vremenom je postalo jasno da je šest sigma nivo neophodan za povećanje efikasnosti procesa odnosno postizanje izvrsnosti u isporučivanju vrednosti zainteresovanim stranama. Ujedno ostvarenje šest sigma nivoa ukazuje da se radi o **Best in class organizaciji.** Karakteristike takve banke su: izuzetno (visoko) zadovoljni kupci, odlučni menadžeri, motivisani zaposleni, stabilan rast tržišnog učešća, poslovni rezultati koji svrstavaju banku u sam vrh na domaćem i međunarodnom tržištu, i dobijanje međunarodno priznate nagrade za poslovnu izvrsnost/savršenstvo.

2. **Cilj koji postiže skoro savršenstvo za poboljšanje realizacije** – Cilj primene Šest sigme je da se pomogne zaposlenima

i procesima da dostignu proizvodnju isporuke usluge bez greške. Stoga, Šest sigma postavlja cilj gde su greške u procesima i uslugama skoro nemoguće. Primenom Šest sigma se obezbeđuje dugoročno ostvarenje ciljeva banke, kroz ostvarenje dostižno postavljenih kratkoročnih ciljeva za kvalitet usluge.

3. Sistem upravljanja kojim se postiže dugoročna liderska pozicija i obavljanje posla na svetskom nivou.

Bitna razlika između koncepta Šest sigme i sličnih menadžment koncepata je u tome što je **visok stepen involviranosti menadžmenta** u praćenju rezultata i dostignuća implementacije Šest sigme. Sistem upravljanja Šest sigmom nije vlasništvo direktora, niti je vođenje prepušteno menadžerima. Ideje, rešenja, unapređenja ili uvođenje novih procesa i poboljšanja koja proizlaze u Šest sigmi su događaji koji se dešavaju na najnižim linijama poslovanja banke (na nivou izvršilaca). Šest sigma banke nastoje da pruže što više odgovornosti zaposlenima koji rade sa klijentima.

Znači, Šest sigma je koncept koji **ujedinjuje jako upravljanje i uključuje sve zaposlene**. Koristi od Šest sigme su novčane i ne-novčane. U domenu ne-novčanih bitno je naglasiti da svi zaposleni na različitim nivoima banke bolje razumeju svoje klijente (obično je pogrešno shvatanje da je klijent samo u nadležnosti savetnika za klijente, a ne i zaposlenog u pozadinskim

4 CTQ – *Critical to Quality*

poslovima banke), jasnije postavljaju i unapređuju procese realizacije usluge. Merila realizacije procesa i zadovoljavanja zahteva klijenata su objektivna i značajna, što dovodi do efikasnijeg rada zaposlenih i većeg stepena zadovoljstva obavljenim radom.

Možemo istaći da su najvažniji elementi koncepta Šest sigma:

1. iskreno fokusiranje na klijenta, odnosno ispunjavanje njegovih želja i zahteva;
2. upravljanje bankom bazirano na podacima i dokazima;
3. procesi realizacije usluge su mogućnosti, odnosno permanento poboljšanje tehnoloških i poslovnih procesa;
4. proaktivan menadžment, odnosno upravljanje tehnološkim i poslovnim procesima;
5. bezgranična saradnja u proizvodnji usluge vredne za klijenta;
6. izražena potreba ka savršenstvu i toleranciji neuspeha.

Bitno je naglasiti da u konceptu Šest sigma puno toga nije novo. **Novo je ujedinjenje navedenih elemenata u proces upravljanja.** Takođe, Šest sigma je spor proces jer treba dostići savršenu uslugu koja u potpunosti zadovoljava zahteve klijenta.

Uspešnom implementacijom Šest sigma mogu se postići sledeći rezultati: ispuniti zahtevi klijenata, ostvariti veća korist za vlasnike kompanije, sniženje troškova, bolje korišćenje infrastrukture, stabilna organizaciona struktura i zadovoljstvo zaposlenih, odnosno uspešnija motivacija. Pri tome je izuzetno važno ujedinjavanje svih zaposlenih u banci kako bi se što uspešnije procesi, procedure i postupak Šest sigma realizovali.

2. Mogući načini uvođenja Šest sigma u banku

Ukoliko se banka odluči za implementaciju koncepta Šest sigma, ne može se unapred znati kakav će put morati da pređe. Takođe, organizacije banaka su različite i te razlike stvaraju varijacije u primeni Šest sigma.

Postoje tri osnovna načina uvođenja Šest sigma u banku.

1. **Transformacija poslovanja** – podrazumeva promenu organizacije, organizacione kulture i organizacione klime u

dosadašnjem radu banke, a u cilju boljeg zadovoljenja potreba klijenata i vlasnika. Obično se banke odlučuju za ovaj način uvođenja Šest sigma kada prerastu svoju optimalnu veličinu, odnosno, kada postanu glomazna i neefikasna organizacija.

Timovi oformljeni za proces transformacije poslovanja bi trebalo da analiziraju različita područja procesa isporuke usluge i predlože rešenja, odnosno savete za promene. Pomenuti timovi pažljivo ispituju: kako banka plasira usluge, da li je proces prodaje efektivan, kakvo je zanimanje novih

potencijalnih klijenata, kakvi su kritični prigovori postojećih klijenata, koje vrste defekata usluga se javljaju kao česti problemi, kakvi su informacioni sistemi neophodni za donošenje odluka banke i gde su moguće velike uštede troškova.

Znači, u fokusu transformacije poslovanja su: klijenti, zaposleni, svi procesi u vezi sa isporukom usluge (uključujući internu organizaciju i strategijske odluke), u cilju povećanja profita banke. Bitno je naglasiti da su potrebe na tržištu i konkurencija van domašaja primene Šest sigma.

Ukoliko se banka odluči za ovaj put implementacije koncepta Šest sigme, onda će sve zainteresovane strane osetiti promenu.[5]

2. **Strateško poboljšanje** – srednji je ulaz, koji nudi najviše mogućnosti za banku. Poduhvat strateškog poboljšanja se

ograničava na jednu ili dve ključne potrebe banke, sa timovima koji su fokusirani na velike mogućnosti ili manjkavosti procesa isporuke usluge (npr. kako unaprediti proces odobravanja kredita i praćenja naplate, odnosno, promene uslova korišćenja kredita). Takođe, poduhvat Šest sigma se može primeniti na ograničeni broj odeljenja ili sektora u banci.

3. **Rešavanje problema** – najlakši je pristup implementaciji Šest sigma. Ovaj pristup je namenjen bankama koje konstantno

muče isti problemi. Različiti pokušaji rešavanja bili su bezuspešni (npr. kako smanjiti gužvu u filijalama, odnosno smanjiti redove klijenata koji čekaju da budu usluženi na šalteru). Stoga, pokušavaju problem da reše implementacijom Šest sigma. Šest sigma bolje analizira probleme i rešenja, bazirajući se na činjenicama i shvatanju uzroka i potreba.

Ovaj pristup je dobar za banke koje žele da osete koristi od implementacije Šest sigma bez velikih promena u organizaciji. Ulaz Šest sigma je koristan zato što se fokusira na bitne probleme i suočava sa njihovim uzrokom, koristeći podatke i analizu umesto osećaja.

Bitno je naglasiti da svaki pristup implementacije Šest sigma ima i dobre i loše strane. Uspeh implementacije prevashodno zavisi od volje i spremnosti samih zaposlenih da u njemu aktivno učestvuju. U zavisnosti od toga za koji se način banka bude odlučila za implementaciju Šest sigma, zavisi i kakav će uticaj Šest sigme biti na zaposlene kompanije.

Pošto je menadžment banke odlučio kojim pristupom će implementirati Šest sigma, posao se predaje grupi poslovnih vođa, članovima timova, vođama timova i izvršiocima. Neki zaposleni će dobiti funkcije nazvane po pojasevima iz borilačkih veština, kao što su: crni pojas, zeleni pojas i majstor crnog pojasa. Ostali članovi tima će imati slične nazive.

5 Prema podacima kojima autor raspolaže, *Raiffeisen bank a.d. Beograd* i *Češka sprotelna banka* iz Praga su se odlučile za ovaj način uvođenja koncepta Šest sigma.

Crni pojas Šest sigma menadžera predstavlja najvažniju ulogu u implementaciji koncepta Šest sigma. Vlasnik crnog pojasa je predan usavršavanju mogućnosti promena i njihovom uvođenju da bi se postigli bolji rezultati. On mora biti vođa, inspirator, delegat, menadžer, trener i dadilja svojim kolegama, ali i stručnjak u alatima koji uviđaju i popravljaju probleme ili stvaraju procese i usluge.

Crni pojas Šest sigma menadžer obično radi uz tim koji je posvećen određenom projektu. Bez jake i neumorne osobe s crnim pojasom, timovi Šest sigma su obično neuspešni. Obično su izabrani iz redova srednjeg menadžmenta ili su već top-menadžeri i ovakve timove u proseku vode do dve godine, a u tom periodu realizuju od četiri do osam projekata.

Majstor crnog pojasa Šest sigma menadžer je mentor ili konsultant menadžerima sa crnim pojasom koji rade na različitim projektima. U najvećem broju slučajeva majstor je pravi stručnjak u analitičkim alatima Šest sigme, a priznat je u struci posla kojim se bavi.[6]

U nekim slučajevima majstor crnog pojasa odigra ulogu posrednika u organizaciji promena, ili postaje stalan trener onima koji se spremaju za crni pojas, ili se može uključiti u posebne projekte Šest sigme. Bitno je naglasiti da majstori crnog pojasa igraju ključnu ulogu u tempu promena, smanjenju troškova i poboljšanju zadovoljstva klijenata.

Zeleni pojas Šest sigma menadžer je osoba koja još uvek operativno učestvuje u procesu realizacije usluge i član je tima ili vođa tima. Njihova uloga je da unesu nove ideje u svakodnevni rad banke.

Šampion i/ili sponzor je direktor, viši menadžer ili član izvršnog odbora banke, koji započinje i podržava (sponzoriše) nekoga sa crnim pojasom ili neki tim. Vrlo je bitno imati šampiona ili sponzora. Ova uloga šalje poruku: šampion je ugledna osoba, koja preuzima odgovornost projekta na sebe.

Uloga šampiona je:

- da osigura da projekti ostanu u formi ciljeva banke i, ako nisu, da ih preusmeri;
- da iznese napredak projekta svakog tima drugim članovima odbora;
- da nabavi potrebne resurse, kao što su vreme, novac i pomoć drugih za tim;
- da izvesti o pregledima na „naplatnim kućicama“;

---

6 Instrumenti Šest sigma su: razmena ideja, dijagram afiniteta, glasanje, stablo strukture, dijagram procesa, karta procesa i dijagrami uzroka i posledica (riblji kostur).
Instrumenti za prikupljanje podataka su: anketiranje, operativne definicije, glas klijenta i tabele.
Instrumenti analize procesa i podataka su: analiza toka procesa, vredne i bezvredne dodatne analize, i grafikoni.
Instrumenti za statističku analizu su: test statističke važnosti, korelacija i regresija, i dizajn eksperimenta. Instrumenti za implementaciju i vođenje procesa su: metode vođenja procesa, analiza potencijalnih problema i analiza neuspeha i učinaka, analiza ulagača, dijagram moćnog polja, dokumentacija procesa, i uravnoteženi računi i procesi.

– da pregovara u konfliktima sa drugim projektima Šest sigme.

Bitno je naglasiti da šampion obično ima najmanje iskustva sa Šest sigma i obično je najslabija karika u izvršenju zadataka Šest sigme, pogotovo u ranim fazama.

Vođa implementacije je osoba koja rukovodi implementacijom postavke celokupne ideje Šest sigme. Obično je iz redova višeg menadžmenta banke i direktno kontaktira sa izvršnim odborom, odnosno predsednikom banke. Potiče iz oblasti organizacionih područja banke ili ima iskustva u poslovima menadžmenta i administracije. Kao i crni pojas, šest sigma menadžeri, vođe implementacije, imaju vremenski ograničeni mandat. Krajnji cilj vođe implementacije je da uvede Šest sigma razmišljanje, alate i običaje kroz celu banku, kako bi se postigli profiti i koristi za klijente.

Šest sigma obezbeđuje zaposlenima uključenim u projekat izazove i koristi, kao što su: iskustvo, upoznavanje novih kolega, uzbudljivosti i obrazovanje.

3. DMAIC – Način rešavanja problema u Šest sigma

Najvažnija karika u implementaciji Šest sigme su **timovi** za poboljšanje, rešavanje problema i kreiranje procesa. Timovi su formirani da **reše organizacijske probleme i iskoriste prilike.** Vođe timova su menadžer crnog ili zelenog pojasa. Timovi se sastoje od tri do deset članova, koji su operativno involvirani u proces koji je predmet projekta. To ukazuje da su ekipe raznolike.

U procesu formiranja ovakvog tima, bitno je imati proces ili model koji je svima zajednički da bi projekat mogao da se realizuje. ***DMAIC*** je **fleksibilan proces** koji omogućava realizaciju Šest sigma projekta, a znači: **definisati, meriti, analizirati, poboljšati i kontrolisati**.[7]

DMAIC tim ima svoj **životni ciklus**, koji se sastoji iz sledećih faza:

1. **Određivanje i izbor projekta** – bitno je da se izaberu važni i sprovodljivi projekti, koji obezbeđuju korist i banci i klijentu. Na primer izabrani projekat može biti kako skratiti proces i unaprediti proces odobravanja stambenog kredita sa dvadeset jednog radnog dana na deset radnih dana.
2. **Formiranje tima** – izbor članova i vođe tima je vrlo važan. Ukoliko je neko od zaposlenih izabran za člana tima, to znači da se radi o savesnoj osobi, koja ima snagu i volju da doprinese napretku banke. Shodno izabranom primeru projekta, članovi tima bi trebalo da budu iz sek-

7 DMAIC – *Define, Measure, Analyze, Improve, Control*

tora za poslove sa stanovništvom, zaposleni na odobravanju stambenih kredita, zaposleni u sektoru za poslove za upravljanje rizikom kreditnim poslovima stanovništva i zaposleni u sektoru pozadinskih poslova, odnosno kreditne administracije.

3. **Postavljanje povelje** – važan je dokument koji predstavlja pisani vodič za problem ili projekat. U povelji se nalaze razlog zašto je projekat važan (zbog kojih klijenata, koje kategorije prihoda, koje kategorije rezervisanja), cilj (skraćenjem procesa odobrenja stambenog kredita koliko se povećavaju prihodi, odnosno koliko se smanjuju troškovi banke), osnovni plan (definisati korake u vezi sa odobrenjem stambenog kredita, sagledati koji su koraci internog, a koji eksternog karaktera, u kom roku sagledati postojeće stanje i uzroke istog, u kom roku predložiti rešenje, itd.), granice (u procesu odobravanja kredita šta jeste predmet konkretnog projekta, a šta nije), uloge (za šta će koji član tima biti nadležan u toku realizacije projekta) i obaveze (za šta će koji član tima biti odgovoran da bi se projekat realizovao u definisanom roku). Takođe, bitno je naglasiti da se povelja tokom projekta menja.[8]
4. **Uhodavanje tima** – predstavlja zajednički rad na projektu, koji obično traje četiri nedelje (podrazumevaju se dnevna komunikacija o razvoju projekta i nedeljni sastanci tima, kako bi se obezbedila realizacija projekta u roku).
5. **Sprovođenje DMAIC i implementiranje rešenja** – timovi su obavezni da implementiraju svoja rešenja i da ih predaju grupi u banci koja će nastaviti dalje da vodi računa o uspehu unapređenja predmetnog procesa. U obavezi su i da projektuju planove, organizuju treninge i definišu procedure za svoja rešenja. Takođe, odgovorni su da obez-

8 Standardno postupak za odobrenje stambenog gredita se sastoji iz sledećih faza: 1. podnošenje zahteva za kredit; 2. razmatranje i obrada kreditnog zahteva; 3. rešenje banke o zahtevu za kredit; 4. zaključivanje kreditnog ugovora; 5. korišćenje kredita; 6. vraćanje kredita i 7. monitoring kredita.
Involvirani organizacioni delovi banke u proces odobrenja stambenog kredita su: odeljenje stambenih kredita, odeljenje za upravljanje kreditnim rizikom stanovništva, odeljenje za kreditnu administraciju i odeljenje za praćenje odobrenih stambenih kredita. Vlasnik procesa odobrenja kredita može biti ili odeljenje stambenih kredita ili odeljenje za upravljanje kreditnim rizikom stanovništva (zavisi od banke do banke).
Internog karaktera su druga, treća i sedma faza. Eksternog karaktera su prva, peta i šesta faza. Četvrta faza zavisi i od banke i od korisnika stambenog kredita. Banka prvo sagledava šta može da unapredi kod faza internog karaktera (sam postupak i rokovi za isporuku određenog dela usluge, lista dokumentacije, lista pitanja, itd.), a potom kod faza eksternog karaktera u delovima koje proaktivno može predupredi (npr. dobro edukovano osoblje će pripremiti i prezentovati klijentu listu neophodne dokumentacije i pitanja za odobrenje stambenog kredita pre nego što podnese zahtev za stambeni kredit, čime se drastično skraćuje vreme neophodno za odobrenje stamabenog kredita; ukoliko to nije slučaj, klijentov zahtev će biti dodatno prolongiran kako bude obrađivan u različitim sektorima, jer će se pojaviti dodatna pitanja i dodatna neophodna dokumentacija koje su važne za donošenje odluke o kreditu).

bede njihovo operativno funkcionisanje – mereći i prateći rezultate preko određenog vremena.

6. **Predaja rešenja** – pošto se rešenje preda grupama u banci koje će ga koristiti, timovi kao takvi prestaju sa radom. [9]

Banka će od primene DMAIC modela za rešavanje problema imati sledeće koristi: kvantifikovanje, odnosno merenje problema, fokusiranje na klijenta, verifikacija uzroka, odvikavanje od starih navika, upravljanje rizikom, merenje ostvarenih rezultata i održavanje promena.

Koraci u modelu DMAIC

1. **Definisanje problema** – postavlja se pitanje šta će biti cilj projekta odnosno šta je to što klijent želi (CTQ).[10] Ovo je ujedno

i najveći problem za tim. Tim se susreće sa nizom otvorenih pitanja, kao što su: Šta rade? Zašto rešavaju ovaj problem? Ko je klijent? Koji su zahtevi klijenta? Kako se sada radi – izvodi proces? Kakve bi koristi imale sve zainteresovane strane od korekcije procesa odnosno usluge?

Pošto se odgovori na ova pitanja, DMAIC povelja se može postaviti. Osnovni elementi povelje su: poslovni razlog, odnosno svrha, izjava mogućnosti i cilja, ograničenja i pretpostavke, granice projekta, članovi tima i uloge, početni plan.

Najvažniji zadatak tima je prepoznati ko je klijent: interni ili eksterni. Potom sledi sagledavanje onoga šta klijent želi. Ovaj zadatak sadrži glas klijenta (VoC). [11] Vrlo često klijenti ne znaju šta žele ili imaju problem da izraze šta žele. Međutim, vrlo dobro znaju da objasne šta ne žele pa tim mora pažljivo saslušati glas klijenta - kupca i prevesti sa jezika klijenta – korisnika usluge na značenje banci.

Timovi bi trebalo da koriste tokom realizacije projekta samo instrumente koji će im pomoći. Takođe, proces bi trebalo što jednostavnije da postave i vode. Ukoliko izabrani instrument ne daje očekivane rezultate, tim bi trebalo da isproba kako neki drugi instrument može da pomogne.

Možemo zaključiti da se definisanje problema sastoji iz tri koraka: izbor zahteva klijenta koji će se rešavati, kreiranje povelje projekta i obezbeđenje procesa (preporuka što jednostavnije).

2. Merenje – ima dva glavna zadatka:

a) prikupiti podatke za proveru i kvantifikovati problem ili priliku;

---

9 Primenom Šest sigma *Češka sporitelna* iz Praga (lider u domenu projektnog finansiranja u Češkoj) postigla je kao standard da odobrava stambene kredite fizičkim licima u roku od tri radna dana (tzv. *Mortgage factory*). Takođe, omogućila je klijentima da dobiju stambeni kredit za jedan radni dan ukoliko plate dodatnu proviziju.

10 CTQ – *Critical to Quality*

11 VoC – *Voice of the Customer*

b) testirati činjenice i brojke koje daju podatke o uzroku problema.

Merenje omogućava kvantifikovanje isporuke ili posledica (koji je krajnji rezultat procesa), procesa (faze koje se mogu pratiti i meriti) i ulaganja (resursi koji se ulažu u proces promena da bi se proizvela usluga). Praktično tim mora da identifikuje koji je krajnji cilj (output) merljiv, da razvije plan prikupljanja podataka (šta je to što je merljivo) i uspostavi osnovne putanje procesa (kako će ih meriti).

3. **Analiza** – koristi se da bi se identifikovao, potvrdio (validacija) i kvantifikovao uzrok problema. Operativno se tim

uključuje u procesne detalje, usavršava svoje razumevanje procesa i problema i identifikuje uzrok problema. Neke uobičajene kategorije uzroka problema su: metode, oprema, materijali, merenje i rezultati merenja, prirodne nepogode i zaposleni.

4. **Poboljšanje** – pošto je identifikovan uzrok problema, tim pronalazi rešenja. Ova faza obuhvata identifikovanje rešenja,

testiranje primene identifikovanih rešenja i razmatranje koliki su troškovi i očekivane koristi od implementacije svakog od predloženih rešenja, kako bi se izabralo najbolje i najpraktičnije rešenje. Pošto se odlučio za odgovarajuće rešenje, tim ga testira kako bi sagledao koji se problemi mogu javiti u daljoj primeni.

Pošto je testiranje uspešno završeno, rešenje se predaje grupi u banci koja učestvuje u izvođenju procesa. Takođe, nastavlja se dalja faza praćenja implementiranog rešenja kako bi se u budućnosti blagovremeno reagovalo, odnosno kako bi kvalitet usluge ostao na zadovoljavajućem nivou za klijenta.

5. **Kontrola** – korak kojim se sprečava povratak procesa na staro, što podrazumeva implementiranje kontrolnih

mehanizama, priprema dokumentacije za preuzimanje projekta i zatvaranje projekta. Operativno to podrazumeva: uspostavljanje adekvatnog procesa praćenja implementiranog projekta, pripremu plana rešenja za moguće probleme koji se mogu pojaviti, uspešnu „prodajnu" prezentaciju zaposlenima koji će projekt koristiti u svakodnevnom radu, obezbeđenje podrške rukovodstva za implementaciju projekta (svim zaposlenima) i nesmetanog protoka informacija ka rukovodstvu o posledicama i ulaganjima.

Uvažavajući prethodno izneto, možemo dodati da timovi rade po **GRPI modelu**, koji podrazumeva: [12]

- **ciljeve** – svrha formiranja tima i očekivani rezultati, definisanje projektnih aktivnosti, utvrđivanje potreba klijenata, ciljevi i isporučeni rezultati (šta se očekuje od tima);
- **uloge** - koju ulogu i odgovornost koji član tima ima, odnosno kakav autoritet i autonomiju članovi tima poseduju;

12 GRPI – *Goals, Roles, Processes, Intepersonal*

- **procese** – koji su kritični faktori uspeha, kako su postavljeni planovi i aktivnosti u banci, kakvi su kontrolni mehanizmi i kako funkciniše merenje u okviru kompanije;
- **međuljudske odnose u timu** - podrazumevaju odgovarajuće operativne sporazume (formalne) između tima i zaposlenih u banci, ali i neformalne relacije koje postoje među njima. Vrlo je bitna energija koja postoji među članovima i trebalo bi da bude konstruktivna i pozitivna, kako bi rezultati bili što bolji.

Na kraju možemo zaključiti da projekat Šest sigme mora biti fleksibilan i da je uspešnost implementacije Šest sigma projekta u rukama zaposlenih koji će koristiti taj novi proces u svakodnevnom radu.

ZAKLJUČAK

Banke primenom Šest sigma koncepta na prvo mesto stavljaju poboljšanje zadovoljstva klijenta, što rezultira smanjenjem ciklusa vremena neophodnog da se skoro savršena usluga proizvede i isporuči klijentu. Takođe, unapređuju procese u vezi sa upravljanjem rizikom banke na svim nivoima. To rezultira povećanjem prihoda i smanjenjem troškova.

Osnovni faktori uspeha primene koncepta Šest sigma su: privrženost liderstvu, potpuno angažovanje lidera tima za Šest sigma, integracija sa strategijom top-menadžmenta, okviri biznis procesa, inteligentna mreža kupaca i tržišta, realne uštede, prihod i profit, motivacija i podsticaji za sve zaposlene, infrastruktura programa, korporativna kultura, itd.

Uspeh implementacije koncepta Šest sigma zavisi od spremnosti samih zaposlenih da u njemu učestvuju. Stoga bi trebalo da: nauče koji su ciljevi Šest sigma (videti „veliku sliku“), pripreme se za haos, počnu da sagledavaju svoj rad u kontekstu celog procesa isporuke usluge, iskoriste priliku za učenje novih mogućnosti, izbegavaju paranoju, očekuju promene i izazove, prihvate odgovornost za svoje učenje, budu strpljivi i da se ne predaju, i budu spremni na putovanje bez kraja.

LITARATURA

Pande, Pete – Holpp, Larry. *Što je šest sigma?,* Zagreb: Mate, 2006.

Cvetinović, Milivoje. *Menadžerska ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum, 2009.

Productivity and Cost Management, Green Belt Six Sigma Training, IBB, 2003.

Process and Productivity Management, TOP Bleck Belt Six Sigma, IBB, 2005.

POSSIBILITY OF IMPLEMENTING SIX SIGMAS IN BANKING

Abstract: Possibilities of implementing Six sigma in banking business. Banks usually offer same products, with different service quality. Qulity is in the eye of the customer. Customer's needs are competence, efficiency, discresy and correct price. The service quality is the cruticial element of bank's offer. Banks would like to establish long term relationship with their customers and achieve loyalty.

Six sigma is the quality management of the bank. At the same time, it represents smarter way of managing the bank or organizational parts of the bank. By implementing Six sigma, banks focus on improving satisfaction of the customers, which results in decreasing necessary time for producing and delivering perfect service to the customer. Success of Six sigma implementation depends on willingness of the employees to take part in it.

Through implementing Six sigma, banks achieve permanent improvement of the business, which brings about excellent financial and non-financial results and improvement of banks' performance. Also, it allows banks to be better than average, and provides the best results for all stakeholders: customers, employees, owners, society, etc.

Abstract: Banks mainly offer the same products, but the quality of service makes them different. The quality is what attracts clients the most. The clients' needs are: competence, efficiency, confidentiality and a reasonable price. The quality of service is the key element of a bank's offer. Banks are keen to establish a long-term relationship with their clients, based on loyalty. Six sigmas denote a quality management principle of a bank. It also denotes a more rational way of managing the bank and its organizational units. By implementing six sigmas concept, banks give priority to the increase in clients' satisfaction, which further results in narrowing the time interval necessary for an almost top quality service to be made available to the client. The success of 6 sigmas implementation depends on the readiness of the employees to support it.

The implementation of six sigmas concept secures permanent improvement in the running of business, which further results in top-quality financial and non-financial performance of the bank. It also enables the bank to achieve the best solutions for all the parties involved: clients, employees, owners and the society as a whole.

Key words: *Six sigma, banks, service quality, customers, employees*

Владимир Врачарић
Војвођанска банка АД, Нови Сад

СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ БАНКАРСТВА ПОСЛЕ ФИНАНСИЈСКЕ КРИЗЕ И ОСВРТ НА СРПСКО БАНКАРСТВО

„У пословање сваког банкара улази и одржавање спољашности и исказивање посебног поштовања сопственој професији, што је више него људски. Проводећи читав свој живот у таквој атмосфери, банкари се претварају у велике романтичаре и велике идеалисте. Већ је део традиције схватање да се у њихов положај не сме сумњати, нити они сами у њега сумњају све док није прекасно.“

Кејнз Џ.М., август 1931.

Резиме: У овом раду се анализира финансијска позиција великих и сложених банкарских група (у даљем тексту: банкарске групе) еврозоне, којима су профитабилност и капитал наставили да се повећавају почетком 2010. Указује се на постојање многих изазова и на појаву нових извора ризика. Ако се материјализују, ти ризици би могли негативно да утичу на понуду кредита привреди еврозоне. Постоји и проблем концентрације кредита у банкарским групама одобрених за финансирање пословног простора и држава, који може довести до губитака. На дужи рок, главни циљ регулаторне реформе у еврозони је обезбеђивање сигурнијег финансијског система који је отпорнији на веће поремећаје. Помињу се и питања системског ризика и системски важних финансијских институција. Даје се краћи осврт на стање у српском банкарству и мере које предузимају НБС и Влада ради његове контроле и стабилизације. Поставља се питање одрживости рестриктивне монетарне политике НБС и високе профитабилности банкарског сектора и све лошијег стања реалног сектора и ненаплативости кредита, што може да успори излаз из текуће кризе и угрози стабилност домаћег финансијског система.

Кључне речи: *банкарске групе, финансијске перформансе, системски ризик, финансијски систем, српско банкарство*

1. Увод

Пре приказивања стања у европском и српском банкарству упутно је да се укаже на неке основне карактеристике банкара, економиста, банкарства и финансијских система у свету. Ако се прихвати оцена да је једна од основних људских особина да се недовољно уче и памте лекције из туђег и сопственог искуства, као и да се недовољно познаје и лако заборавља историја, поготово економска и финансијска, онда може да буде од користи реченица коју је Кејнз изговорио у лето 1931, у јеку Велике светске економске кризе, која је употребљена за мото овог рада.[1] (Кејнз, 1987: 53-54).

Већ дуго се постављају различита питања: ко су банкари и колико им се може веровати? Истиче се, између осталог, да банкари заборављају да основна ствар којом они послују није новац већ **поверење**, а губитак поверења, за разлику од губитка новца, не може се једноставно решити отписом у билансу, као и да опстанак банака зависи од више фактора.[2] (Велс, 1933: 509-516; Heller, Willatt, 1977: 14; Vaughan, January, 1996).

Све више се указује на велик значај етике и психологије и неопходност њихове веће примене у економији, финансијском сектору – банкарству и на финансијским тржиштима, о чему говоре у својим

1 Доказ да се финансијска историја понавља је и Кејнзов опис стања банкарства и капитализма у августу 1931, који одговара почетку 21. века: „Када бисмо данас извршили истинску конзервативну процену вредности сваке сумњиве имовине, верујем да бисмо велики део светских банака прогласили инсолвентним. Широм света, па и у Сједињеним Државама, положај банака, иако скривен од погледа јавности, представља најслабију карику у читавој ситуацији. Уколико ништа не предузмемо, слом критичних размера одиграће се међу светским банкама."

2 Велс у свом делу „Човечанство" описује банкара и развој банкарства крајем 1920-их и почетком 1930-их година на следећи начин: „Пре свега, данашњи банкар само у појединим часовима кад му се тренутно отвара пред очима шири видик, може да сматра себе неким чуварем правилних привредних односа међу људима. У свакодневним пословима, он је вазда још под утицајем **старе традиције трке за што већом добити**." По њему, историја банкарства је релативно једноставна. На овом пољу од самог почетка много важнији чинилац је било мешање државе, и „може да наступи доба кад (остали људи) не буду хтели да трпе банкарску политику која иде једино за добити, већ кад ће сво банкарско пословање да сматрају радом у служби општих животних потреба. То не мора да значи „подржављење" банака." У неким новијим истраживањима се процењује да ће банке наставити да пружају важне услуге на финансијским тржиштима и у 21. веку. **Будућност банака је такође обезбеђена њеном прошлошћу**, јер су оне обезбеђивале профите смањујући трошкове трансакција и информација за штедише и зајмотражиоце. И поред постојања других посредника, банке ће опстати све док проблем информисања буде притискао тржишта.
Међутим, истиче се да увек постоји ризик од појаве нове патолошке болести ако једна друштвена заједница и њени кредитори забораве лекције које су се раније научиле.

делима Кејнз, Шумпетер и други савремени аутори.[3] (Financial Times, August 11, 1988; Schumpeter, 1975: 23; Shiller R., April 12, 2004).

Неки берзански и банкарски стручњаци (Кауфман Х. и др.) су у току недавне финансијске кризе оценили да је неопходно веће изучавање економско-финансијске историје и да се претерало са коришћењем квантитативних (математичко-статистичких) метода у финансијама. Изложени утицају све веће конкуренције и других трендова на финансијским тржиштима (нарочито финансијској глобализацији), финансијски посредници – банке и друге финансијске институције (инвестиционе банке и др.) су принуђени да користе различите стратегије (финансијске иновације, интеграције, аквизиције, заједнички подухвати и др.) како би обезбедиле што бољу тржишну позицију и профитабилност и раст цена својих акција. У том процесу финансијски посредници, међу којима су банке кључне, мењају своју структуру и технологију, али не и своју природу. Добро је имати стално на уму и упозорење да се мало где као у банкарству потврђује вредност енглеске пословице: „Што се више мења, оно све више остаје исто“ (“The more it changes the more it remains the same.”). (Перишин, 1988: 77).

Један од одговора на питање где води понашање (активности и резултати) савремених финансијских институција, банака и др. (које све чешће непријатно изненађује јавност –велика примања, похлепа, неетичност, сукоб интереса, огромни ризици, губици и др.) може да се нађе и на ранг листама најугледнијих фирми у свету, међу којима има све мање институција из области финансијских услуга.[4] (www.iim-edu.org/managementalist.htm; www.forbes.com/2007/05/21/reputa-

3 Кејнзов трећи пут говори да економија никада не може бити у потпуности рационална наука и да се мора дати **приоритет етичким питањима.** Због кључне улоге људи у финансијским институцијама и у доношењу важних одлука на финансијским тржиштима, у последње време се **тражи веће уважавање психологије у економској науци,** а професор Шилер мисли да би психологија требало да има централно место у економији.
Шумпетер указује да је п**сихологија стварно основа** од које морају полазити све друштвене науке, и да економисти никад нису допустили да њихова анализа буде под утицајем професионалних психолога, већ су увек сами за себе формулирали пожељне претпоставке о психичким процесима. И закључује да се та чињеница понекад примећује с чуђењем, „јер постоје проблеми у економској анализи којима се успешно може прићи методама што су их разрадили психолози.“

4 На листи 10 најугледнијих глобалних компанија за 2006. налазили су се Мајкрософт,Тојота, Бритиш петрол, ИБМ, Нокиа, Канон, банка Ситигруп итд. Међу првих десет за 2007. нема ниједне познате светске финансијске институције: на челу је Лего, Данска (са највише 85,01 бодова од укупно 100), следе ИКЕА, на 39. месту, америчка инвестициона компанија Беркши Хатавеј на 102. и две холандске банке: Рабобанк, 134. и АБН АМРО, 180. У марту 2008. међу 10 најпознатијих се налазе Епл, Џенерал електрик, Тојота, Беркшир Хатавеј и др.

tion-institute-survey-lead-citizen-cx_sm_052.; Политика, 15. март 2008, стр. 15).

У свету постоје два основна модела развоја финансијског система: немачко-јапански (Немачка, Јапан и др.), у којем су (универзалне) банке главни финансијски посредници (банкарски систем са чврстом везом између банака и компанија) и англо-саксонски (САД, В. Британија и др.), у којем су главна тржишта хартија од вредности (тржишни систем, са слабим везама између банака и компанија). Ова два модела финансијског система су утицала на креирање два основна модела корпоративног управљања (управљање корпорацијама): англо-саксонски, са високим нивоом заштите власничких права и европско-континентални (или немачко-јапански), са нижим нивоом заштите, са бројним разликама/предностима и недостацима.[5] (Беговић и др., 2003: 12-24, 147; Emmons, Schmid, July/August 1998).

Стварно стање у светском банкарству се већ дуго тешко утврђује, јер банке настоје да га улепшају или вешто прикрију, а регулатори га углавном тешко и касно идентификују. Тако је било све до светске финансијске и економске кризе 2007-2009. када су регулатори одлучили да обуздају Смитову „невидљиву руку" тржишта (саморегулацију) и почну да делују превентивно у циљу спречавања и ублажавања будућих криза.

---

5 У САД и В. Британији власништво је дисперзовано, главну реч има извршни директор, а корпоративно управљање се ослања на јаку правну заштиту инвеститора, уз максимално информационо откривање и утицај тржишта капитала. Док је у Европи, Јапану и земљама у развоју и транзицији нешто другачије: управљање се више ослања на крупне инвеститоре и банке. Немачко-јапански модел се значајно разликује од англо-саксонског. Две основне карактеристике корпоративног управљања у Немачкој су велика улога универзалних банака (као главног извора финансирања компанија) и јак утицај запослених на доношење корпоративних одлука (са-одлучивање). За разумевање разлике између два модела неопходно је познавати историју и културну традицију Немачке и В. Британије, односно два модела капитализма: англо-саксонски (према филозофији А. Смита, деловање невидљиве руке тржишта уз што мању улогу државе) и европски (према Хегелу, базиран на друштвеном консензусу и државној контроли тржишта – постојање социјалне тржишне економије).
Постоји огромна разлика између америчке и јапанске културе рада и управљања. У Јапану важећи морални кодекси понашања у владајућој класи Самураја настали су из јапанског тумачења конфучијанске школе Чу-си. Америчка фирма изнајмљује одређену стручност радника, а јапанска прима целокупну личност, читавог човека који постаје (веома лојалан) члан фирме. У САД, фирма припада акционарима за које се ствара профит, а запослени се мотивишу путем посебних награда или казни – страх од губитка посла омогућава да се зна ко је главни. У Јапану је фирма правно у својини акционара, али је важније што у моралном смислу представља колективну својину свих чланова, од председника до обичног радника. Главно питање је у којој мери ће у Европи доћи до прихватања модела акционарске вредности (интереса) и до могуће конфронтације између овог и модела стејкхолдерске вредности? У многим европским земљама ће се **финансијски системи** значајно променити, у три основна правца: повећање улоге тржишта, већа оријентација на акционарске вредности и промене у аранжманима корпоративног управљања.

Европска економија и финансијска тржишта и институције, посебно њене велике банкарске групе као саставни делови глобалног тржишта осетиле су последице светске финансијске кризе, по многима (и засад), у мањој мери од америчке. Програм помоћи највећим америчким финансијским институцијама (Бер Стернс и АИГ) и крах инвестиционе банке Лиман Брадерз су навели америчку владу да закључи крајем 2008. да је за решавање нестабилности финансијског система најважније пружање помоћи највећим финансијским фирмама (сувише великим да би пропале – „too big to fail". [6] (Tarullo, 26. feb 2010).

За оцену стабилности финансијског система и системског ризика важно је идентификовање и контрола активности банкарских група чија је величина и природа пословања таква да њихов крах и неспособност деловања могу негативно утицати на финансијско посредовање, несметано функционисање финансијских тржишта или осталих финансијских институција које послују у оквиру финансијског система. Такве институције се обично групишу као велике и сложене банкарске групе – ВСБГ (large and complex banking groups –LCBGs/ ЛЦБГс) и рангирају се на основу величине њихових биланса (активе). Међутим, сама билансна актива не може довољно да прикаже значај и сложеност међусобних веза које једна банкарска група има у финансијском систему, нарочито имајући у виду растући значај ванбиланснихактивности банака, па се број показатеља повећава, а број група се мења.

У САД је до 2009. године 10 највећих банака држало 60% банкарске активе, у односу на 20% пре 20 година. Захваљујући интеграцијама, аквизицијама и органском расту, реалативно мали број банкарских група **у еврозони** контролише значајан и растући део укупне активе банкарског сектора. Међу кључне показатеље финансијских перформанси глобалних великих финансијских институција (банкарске групе) улазе нето приходи, профитабилност, солвентност, цена акција и ризици, које су генерално побољшане у 2. и 3. кварталу 2009.

6 Светска финансијска криза је посебно указала на улогу и значај великих и сложених финансијских институција – банкарских група („сувише великих да би пропале" и „сувише међусобно повезаних да би пропале") и системског ризика. Оцењено је да је решавање ових проблема кључно за обезбеђивање стабилности финансијског система и избегавање и ублажавање будућих криза. Решења се траже у оквиру најављене реформе финансијског система и регулативе у свету, посебно у САД, В. Британији и ЕУ. Процес финансијског инжењеринга је брзо мењао карактер сектора финансијских услуга у целини: секјуритизација и деривативни инструменти (иновације) су заједно допринеле интеграцији тржишта капитала и традиционалног кредитирања, што је подстакло развој система банкарства у сенци (shadow banking – нерегулисаних небанкарских институција: инвестиционих банака, хеџ фондова и др.).

године. Ипак, њихове перспективе и даље остају неизвесне.[7] (Financial Times, March 3 2010; European Central Bank – ECB, Dec 2006/7/9: 131, 137,139/98, 99/37-42).

2. Стање и перспективе банкарског сектора еврозоне

Може се рећи да је једна од главних карактеристика европског, као и јапанског банкарства, дуго била конзервативан приступ пословању са мање израженом спремношћу да се прихватају иновативније, профитабилније и ризичније активности, у односу на много агресивније америчко банкарство. Немачке банке (Дојчебанка и др.) су тек почетком 1990-их почеле да користе иновативне инструменте и производе у свом пословању и улазе у ред конзервативнијих и опрезнијих банака у свету. Под утицајем агресивнијих америчких финансијских институција, нарочито комерцијалних и инвестиционих банака, у току процеса финансијске глобализације, прво британске, а затим и европске и јапанске банке су постепено почеле да мењају своје пословне моделе и да се прилагођавају све конкурентнијим и ризичнијим условима пословања на тржиштима. (Врачарић, 1994: 113-114).

У најпознатијим светским финансијским институцијама (комерцијалним, инвестиционим и универзалним банкама) истичу се следећи услови за њихов профитабилан рад и опстанак: способан и ефикасан менаџмент, врхунски образовани кадрови, висока примања, тимски рад, управљање ризицима и др. Међутим, оно што се у последње време

7 Америчка влада је, чак, допринела великој концентрацији на врхунцу кризе, охрабрујући ЈП Морган Чејз да преузме Бер Стернс и Вашингтон мјутуал. У еврозони, 25 највећих банкарских група је контролисало 38% и 45% укупне активе у 1997. и 2004, респективно. Релативно велика банкарска група може да има мали број веза са другим деловима финансијског система и мали утицај на функционисање других финансијских институција, и обрнуто, мања банка, са малобројним али важним везама, може да има много већи негативан утицај на функционисање финансијских тржишта или других финансијских институција. Међу 33 велике банкарске групе у свету у 2005, 20 су биле из еврозоне, 7 из САД, 4 из В. Британије и 2 из Швајцарске, а међу њих 36 у децембру 2006, 21 је било из еврозоне и 15 ван ње. У 2009, групу највећих глобалних ЛЦБГс чине: Бенк ов Америка, Бенк ов Њујорк Мелон, Берклејз, Ситигруп, Кредит Свис, Голдман Сакс, ХСБЦ, ЈП Морган Чејз, Лојдз Бенкинг Груп, Морган Стенли, Ројал Бенк ов Скотланд, Стејт Стрит и УБС. Раст нето прихода после опорезивања је нарочито изражен код банака са развијеним инвестиционим банкарством, због повећаних активности на тржиштима капитала. Њихова просечна профитабилност, принос на акције (return on equity, ROE) повећана је у првој половини 2009. на 5,79% са 3,36% у 2008. Међутим, алтернативни показатељ профитабилности, просечан принос на активу (ROA), смањен је са 0,59 % у 2. кварталу на 0,5% у 3. кварталу.

догађа **у европским банкама** све више забрињава њихове клијенте и ширу јавност.[8] (Financial Times: Nov 7, 2007).

2.1. Финансијске перформансе (позиција) банкарских група[9]

У кључне финансијске показатеље перформанси банака улазе показатељи ликвидности, каматоносне активе, финансијске структуре, оперативних расхода, нето каматне марже и профитабилности, с тим да су синтетички показатељи перформанси банака дати у три показатеља профитабилности: РОИ, РОА и РОЕ**.** Професор Ћировић истиче да формирање одговарајуће (планиране) стопе приноса по јединици акцијског капитала **(РОЕ) банке представља циљну функцију** банака у тржишној економији, чиме оне настоје да максимизирају њихове тржишне вредности. Остваривање задовољавајуће стопе РОЕ је од великог стратешког значаја јер она представља основу за даљу експанзију банке **.**[10] (Ћировић, 2001: 63-78).

---

8 На основу једног истраживања, из новембра 2007. мање од трећине европских клијената верује да њихове банке раде за њихов најбољи интерес, а не за профит. Банке у Немачкој и Холандији су најбоље рангиране од својих клијената, од којих 35% каже да банке пружају квалитетне услуге. Проценат задовољних клијената је опао у Француској, са 31% на 27%, док је у Британији и Италији однос клијената са својим банкама најлошији, са процентом задовољних 22% и 15% респективно.

9 Анализа перформанси обухвата узорак од 19 банака еврозоне, које су идентификоване на основу критеријума за одређивање банкарских група приликом оцењивања финансијске стабилности.

10 Принос на оперативни доходак (РОИ) = нето доходак у односу на оперативни доходак; принос на укупну активу (РОА) = нето доходак/укупна актива и принос на акцијски капитал (РОЕ) = нето доходак/акцијски капитал. За акционаре банке је најважнији збир пораста дивиденди и пораста цене акција у односу на висину акцијског капитала (РОЕ). Од посебног значаја је формирање циљане (таргетиране) стопе приноса на акцијски капитал (РОЕ) која служи као основа за вођење политике цена код свих облика пословања банке, контролу оперативних трошкова и вршење притиска на руководство банке да води одговарајућу политику каматних стопа и накнада и контролу оперативних трошкова банке.Уколико једна банка не оствари довољан профит добија се ниска садашња тржишна вредност (дисконтовањем антиципираних токова нето приноса /профита банке из наредних периода), која доводи до пада цене њених акција на секундарном тржишту и (смањује) негативно утиче на улагање капитала у такву банку, и обрнуто. У главне микроекономске факторе који утичу на профитабилност банака улазе: квалитет менаџмента и активе, економија обима, ванбилансне операције трошкови пословања банке, а на које утичу макроекономски фактори (експанзија или рецесија), с тим да кључну улогу има квалитет менаџмента банке, од којег зависи процена и управљање ризицима пословања. Повећана стопа РОЕ утиче на повећање каматне марже, што подразумева повећање цене капитала за корисника кредита, што је посебно изражено и проблематично у земљама у развоју (као што је Србија), у којима је финансијска структура недовољно развијена и учешће сектора привреде у коришћењу кредита знатно веће него у резвијеним земљама. (Међутим, иза превисоке стопе профитабилности (када је РОЕ преко 20%) обично стоји и висока ризичност у пословању институције, што може да узнемири инвеститоре, аналитичаре тржишта, регулаторе и др. – пример Дојчбанке, почетком 2000-их: на основу великог раста профитабилности у претходном периоду (са 2% на 5% и преко 10%) донела одлуку о даљем повећању РОЕ у

Велике банкарске групе (ЛЦБГс) у еврозони су остварile добре финансијске перформансе у 2009. години, али су суочене са бројним ризицима.[11] (ECB, Dec 2009: 77 i 107).

Према Извештају ЕЦБ о финансијској стабилности, од јуна 2010. постепеним изласком из финансијске кризе, финансијска позиција банкарских група еврозоне се генерално поправила крајем 2009. и почетком 2010**.** У њему је истакнуто да је основни показатељ финансијског успеха (**профитабилност**) банкарских група еврозоне, просечни принос на акцијски капитал (return on equity – ROE/РОЕ) **скоро петоструко повећан**, са 2,4% у 2008. на 4,5% у 2009. и 11% у 1. кварталу 2010, код група које су поднеле финансијске извештаје. Овај раст се оцењује са опрезом, јер се обично у 1. кварталу остварују најбољи резултати пословања, а касније се они могу променити/смањити.[12] (European Central Bank-ECB, June 2010: 83-89, 108-109).

Други показатељ банкарског пословања је принос на активу (return on assets – ROA/РОА), који је сличан показатељу РОЕ. Просечан РОА је значајно побољшан и достигао је висину од 0,45% у 1. кварталу 2010, у односу на 0,17% у 2009. и 0,07% у 2008. Нето каматни приходи су и даље главни фактор раста прихода банкарских група.[13]

Коефицијенти (адекватности) капитала банкарских група су значајно повећани у последњим кварталима: средњи коефицијент капитала 1. нивоа је повећан на 10,6% крајем 1. квартала 2010, са 10,1% у 2009, што би могло бити и последица најављених оштријих правила о нивоу капитала (Базел 3), која имају за циљ повратак поверења у светски

наредном периоду на 25% и више, што је довело до мировања и пада цене њених акција на тржишту. Прим. В.В.).

11 За 19 великих група у еврозони, просечан принос на акције – РОЕ је износио 7,21% и 6,41% у 2. и 3. кварталу 2009. респективно. Принос на активу – РОА је генерално повећан у прва три квартала 2009, а просечан принос је достигао 0,26% у 3. кварталу што је значајно испод нивоа у 2006/7. Занимљиво је то да се на РОА често гледа као на тачнију меру профитабилности банке него РОЕ, јер он искључује ефекте левериџа.

12 РОЕ се добија као резултат кретања профитне марже, обрта и степена задужености, који је код банкарских група у најлошијем кварталу код одређених група био негативан у 2009, па се не може искључити пад профитабилности код неких група у наредним кварталима 2010. године. На основу рачуноводственог рашчлањавања (декомпоновања) показатеља РОЕ, утврђено је да је главни фактор побољшања финансијских перформанси био већи обрт активе.

13 Просечан нето каматни приход, представљен као % активе, износио је 1,3% и 1,4% у 2009. и 1. кварталу 2010. респективно, у односу на 1,05% у 2008. Однос (коефицијент) трошкова према приходима је смањен у 2009. и почетком 2010, чија је просечна вредност била око 60%, смањење са 70% у 2008. када су приходи били веома слаби. Резервације за покривање губитака по основу одобрених кредита у већини банкарских група еврозоне су значајно смањене, што је допринело повећању профитабилности. Ипак, присутна је велика забринутост због раста губитака везаних за финансирање некретнина (пословног простора). Даље смањење стопе резервација у наредном периоду могло би да доведе до повећаног кредитирања приватног нефинансијског сектора еврозоне од стране банкарских група.

банкарски систем. Већа солвентност (јачи амортизери) банкарских група указује на њихову повећану способност апсорбовања/ублажавања наредних негативних шокова, што су показали и стрес тестови Одбора европских банкарских супервизора средином 2009.[14]

2.2. Перспективе и ризици банкарског сектора еврозоне

Због планираног неравномерног и неизвесног економског опоравка у еврозони, очекује се умерен раст нових кредита приватном сектору. По том основу (смањења укупних каматних прихода) и услед оштре конкуренције за обезбеђивање депозитних средстава у већини банкарских сектора и скупљег финансирања, доћи ће, на средњи рок, до пада оперативних прихода и профитабилности оних институција које одобравају дугорочне кредите.[15]

Централни сценарио обухвата остваривање умерене профитабилности банкарског сектора, на кратак и средњи рок, уз могуће сталне губитке по основу кредита, даље притиске на сектор да смањи задуженост и тржишна очекивања виших трошкова финансирања. У таквим очекиваним условима главни ризици се налазе у могућем успоравању раста профитабилности и негативном утицају на кредитирање привреде. Брзо спровођење планиране регулаторне реформе би могло отклонити неизвесности и омогућити банкама да оптимизирају своје планирање капитала и неопходно мењање модела пословања.

Захваљујући повећаној профитабилности банкарских група у 2009. и почетком 2010. и знатно јачој капиталној бази у односу на преткризни период, донекле су одстрањени **системски ризици** за финансијски систем еврозоне, а ризици у оквиру финансијског сектора су више везани за поједине институције.

---

14 На повећање капиталних коефицијената су највише утицали задржани профити и напори банака еврозоне да прибаве капитал из јавних и приватних извора, а у неким случајевима и смањење ризичне активе.

15 Што се тиче ризика код осталих извора прихода банкарских група, повећана нестабилност финансијских тржишта и успорен опоравак главних тржишта акција, најављују могуће ограничавање прихода по основу трговања. Очекују се релативно стабилни приходи – накнаде и провизије – по основу рефинансирања дугова и нових емисија и преузимања хартија од вредности фирми и влада еврозоне у 2010. и 2011. години. Процењује се да ће због већ извршеног смањивања трошкова пословања у претходне две године, а у одсуству будућих консолидација (интеграција) у банкарском сектору еврозоне, могућности за даље смањивање трошкова бити ограничене. У банкама еврозоне у 2010. могло би доћи до даљег отписа потраживања у висини око 90 милијарди евра по основу кредита (потрошачких и хипотекарних) и хартија од вредности. Повећани ризици држава и могући ефекти друге рунде фискалне консолидације, која је неопходна у већини земаља еврозоне, могли би да успоре њен економски раст. Уколико се ти ризици материјализују, издвајања/резервације за губитке по основу кредита би могла да се повећају у наредном периоду.

Феномен системског ризика[16] је у последње време поново предмет стручних расправа и анализа у свету. Шири појам системског ризика обухвата ризик да финансијска нестабилност постане толико раширена да она погоршава функционисање финансијског система до тачке од које почиње материјално смањивање економског раста и богатства. Системски ризик се може дефинисати као ризик од настанка јаког системског догађаја (унутрашњег и/или спољашњег поремећаја/шока), који негативно утиче на одређен број системски важних посредника или тржишта (укључујући и потенцијално повезане инфраструктуре) (ECB, Dec 2007/2009: 102/127-130, 134-135).

Основна лекција која је научена из текуће кризе јесте потреба за јачањем **макропруденционог (макроопрезносног) приступа финансијској регулацији и надзору**, као и обезбеђивање ефективне сарадње са контролом индивидуалних финансијских институција. С тим у вези су дате многе препоруке за регулаторну реформу, на европском и глобалном нивоу, чији је циљ јачање еластичности и отпорности финансијског система и унапређење финансијске стабилности. У ЕУ је средином 2009. донета одлука о формирању нове надзорне архитектуре ЕУ засноване на двостубој структури, коју чине Европски одбор за системски ризик, одговоран за макропруденциони надзор и Европски систем финансијских супервизора, са фокусом на микропруденциони надзор.[17]

Кључна функција макропруденционог надзора у еврозони обухвата идентификацију и оцену системских ризика. За давање подршке овој функцији користе се четири аналитичка модела и инструмента, и то: рано упозоравање ради указивања на појаву неравнотежа и ризика;

16 Системски ризик који се односи на укупне агрегатне тржишне ефекте, треба разликовати од систематског ризика који се понекад назива тржишним ризиком (ризик од промене каматне стопе, цене акција итд.). Системски догађај је снажан када важни посредници банкротирају или када важна тржишта престану да функционишу. Треба истаћи да различити облици ризика: ризик од ширења/преливања проблема (contagion risk), ризик од макрошока и ризик од решавања нагомиланих неравнотежа, нису међусобно искључиви и могу да се материјализују независно или у међусобној вези. У основи ова три облика системског ризика се налази више тржишних несавршености, као што су: асиметричне информације, екстерналије (спољни догађаји), јавни значај системске стабилности, некомплетна тржишта, итд. Те несавршености воде већој осетљивости/крхкости финансијских система у поређењу са другим економским секторима. Пример нарочито високог ризика од појаве системског догађаја представља банкрот једне велике и сложене финансијске институције као што је то био случај са инвестиционом банком Лиман Брадерз у септембру 2008.

17 Макропруденционе анализе су фокусиране на финансијски систем као целину (холистички приступ) и посебну пажњу посвећују трошковима финансијске нестабилности које сноси реална економија. У ЕУ ће се створити систем сарадње и размене информација између макро и микро пруденционог надзора, с тим да Одбор за системски ризик има основни задатак да издаје упозорења о ризицима и препоруке целој Унији или појединим државама чланицама.

макрострес тестови за оцену отпорности финансијског система на екстремне сценарије раширених егзогених шокова; ширење заразе – преливање нестабилности између финансијских посредника и тржишта; и индикатори финансијске стабилности – приказавиње тренутног стања системске нестабилности ради констатовања кризе.

Креатори политике и регулатори на европском и међународном нивоу посебну пажњу посвећују улози и идентификовању **системски важних институција (СВИ),** питањима спречавања моралног хазарда, њиховог доприноса системском ризику, регулисања и евентуалног спасавања ових институција. Појавили су се различити предлози за смањивање вероватноће краха СВИ путем мењања корпоративне структуре или пословног модела. Кључне предлоге је дала Влада САД под називом „Вокерово правило".[18] (ECB, June 2010: 138, 147-54).

Међутим, повратак поверења у банкарски сектор и финансијски систем ЕУ није лако остварити из више разлога и различитих оцена. На пример, Трише (председник ЕЦБ) истиче (почетком јула 2010.) да је објављивање детаљних резултата хармонизованих паневропских стрес тестова важан корак у добром правцу, који треба да повећа транспарентност и поверење инвеститора у европски банкарски сектор и да допринесе обнављању важне посредничке улоге међубанкарског тржишта (новца) у каналисању средстава у оквиру Европе.[19] (Trichet, 9 July 2010; Политика, 28.7/13.9/2010.).

---

18 „Вокеровао правило" има за циљ да ограничи трговање за сопствени рачун и улагање у хеџ фондове или приватне акцијске фондове, као и претеран раст задужености највећих финансијских институција у односу на цео финансијски систем. Правило је дизајнирано првенствено за амерички финансијски систем, а његова примена у другим државама би захтевала пажљиву процену могућих ефеката (нпр. у присуству модела универзалног банкарства, потенцијални поремећаји у функционисању интерног тржишта ЕУ). Регулација у складу са овим правилом се односи на банке које имају право на подршку централне банке и осигурање депозита и своди се на одвајање инвестиционог банкарства (пословања хартијама) од комерцијалног банкарства – повратак закона Глас-Стигла, око чега не постоји јасна сагласност на међународном нивоу. Примена овог правила у Европи би покренула бројна сложена питања: нарушавање постојећег модела универзалног банкарства; ометање пружања финансијских услуга у ЕУ и дање финансијске интеграције у јединствено тржиште; и могућа миграција ризичнијих активности у слабије регулисане (и често са мање капитала) делове финансијског система. У ЕЦБ је оцењено да мере за решавање ризика у СИВ морају бити конзистентне, које захтевају снажну међународну сарадњу и координацију и да, због разлика између појединих финансијских институција и националних финансијских система, исти приступ за све није ни могућ нити пожељан. На нивоу ЕУ, спровођење макропруденционог надзора ће бити главни задатак Европског одбора за системски ризик, који ће активно контролисати различите изворе ризика за финансијску стабилност, уз уважавање глобалних трендова.

19 Истраживање познате финансијске групе „Ситигруп" се разликује од поменутих резултата стрес-тестова објављених у ЕУ због различитог вредновања државних обвезница у портфолију европских банака. Према овом истраживању, тест не би прошло 24 европске банке од укупно 91 тестиране (уместо 7 како је објављено), уколико би се стрес-тестови

Да би се избегао крах европског финанисјког система, после ескалације тензија на тржиштима државног дуга у еврима, у мају 2010. је у складу са Лисабонским уговором, објављен **Европски механизам (план) за финансијску стабилизацију**, чији су услови слични ММФ-овим. Механизам предвиђа задуживање Европске комисије на тржишту капитала или код финансијских институција до 60 милијарди евра, ради финансирања држава чланица ЕМУ и обезбеђивање 440 милијарди евра за давање помоћи чланицама еврозоне у наредне три године, уз могуће укључивање и ММФ-а.

Један од главних показатеља **постојања „контролисане системске финансијске кризе**" у ЕУ средином 2010. било је коришћење огромних износа преконоћних депозита ЕЦБ-а (преко 380 милијарди евра) од стране банака. Због ових догађаја може се поставити питање развоја европског финансијског система на средњи рок – могућа појава нових мешовитих система на основу комбинације банкарског и тржишног модела финансијског система. (CESR, 29 July 2010).

У циљу спречавања понављања финансијске кризе чланице ЕУ и Европска комисија су објавили договор/план почетком септембра 2010. о **спровођењу реформи** финансијског надзора путем оснивања агенција за надгледање банака, осигуравајућих компанија и финансијских тржишта од 2011. (успостављање европског оквира за финансијски надзор по угледу на амерички). Међутим, и даље постоје дилеме и стижу упозорења да је ЕУ само тренутно решила дужничку кризу и избегла крах финансијског система.[20] (Политика, 7.9.2010; Institutional Investor, September 2010).

На крају овог дела рада треба напоменути да постоји бојазан да би због одложене примене Базела 3 (оштрија и побољшана глобална правила о адекватном капиталу и ликвидности банака), јер су

ЕУ усредсредили и на сопствено књиговодство банака, а не само на њихов трговински портфолио – којима банке тргују. На европским тестовима је недостајао основни капитал банака само у износу од 3,5 милијарди евра, а према методологији Ситигруп тај износ би био преко четири пута већи, 15,2 милијарди евра. Даље, лавовски део главнине препродатих хипотекарних кредита на глобалном финансијском тржишту пре 2007. године, који доспевају на наплату између 2011. и 2015, преузеле су неке европске банке. Због пакета помоћи Грчкој од 110 милијарди евра, у мају 2010. финансијско тржиште се опет снажно заљуљало које је могло да уруши и европски банкарски систем, са много већим последицама од кризе на Волстриту. Цена акција познате Дојчбанке, једне од највећих немачких и европских банака, само у току септембра пала је више од 25% са дневним падом цене који је достизао и преко 4,5% што говори о паду поверења инвеститора у њено стање и перспективе.

20 Поставља се питање да ли се могу обновити и ојачати три озбиљно нарушена основна принципа/стуба (ограничавање буџетског дефицита и дуга, клаузула о неспасавању држава чланица и ЕЦБ који се бори против инфлације и финансирања владиних дефицита) на којима се заснива монетарна унија (ЕМУ) и како постићи споразум о креирању сталног кризног механизма.

регулатори банкама дали прелазни период за прилагођавање новим правилима до јануара 2019. године, у међувремену 2012-2013. могло да дође до нове финансијске кризе (а према процени експерата да се кризе појављују сваких 5-6 година). Истовремено, док неизвесности и неповерење у финансијска тржишта и реформе трају, цена злата УСД за фину унцу константно расте са 1.160 у августу, на 1.315 почетком октобра 2010.[21] (Reuters, Sep 13 2010; www.traderslog.com, Oct 4 2010).

3. Осврт на српско банкарство

Процес приватизације српских банака и предузећа од почетка 2000-их је започет брзом и прилично неопрезном либерализацијом домаће привреде и тржишта у целини, и посебно домаћег сектора финансијских услуга, уз недовољно уважавање бројних препорука и упозорења упућених земљама у развоју. Последично, данас се у Србији плаћа прилично висока цена транзиције из планске у тржишну привреду.[22] (Врачарић, 1994: 134-135).

Треба истаћи да се финансијски систем у Србији развијао по моделу система базираног на банкама што је била последица недовољно развијеног финансијског тржишта и релативно развијених банака. Иако се у многим истраживањима указује да приватизација домаћих банака (и улазак страног капитала, СДИ) повећава конкуренцију и

21 Највећа промена у регулацији глобалног банкарства – Базел 3 ће захтевати од банака да држе најквалитетнији капитал, Ниво 1 у висини од 7% ризичне активе (4,5%, који чине обичне акције или задржана добит плус 2,5% – обичне акције), више него троструко од садашњих само 2%.

22 Та упозорења је дао УНКТАД у свом извештају за 1990. годину, у којем је захтевана контрола спекулација и указано на негативне последице необуздане дерегулације финансијских тржишта у 1980-им. У извештају је, у делу о либерализацији трговине банкарским услугама, истакнуто, поред осталог, да би неразвијено банкарство у земљама у развоју могло бити „потопљено" од стране супериорних, снажних и конкурентних банака из индустријских земаља, које су мање осетљиве на „морално убеђивање" домаћих монетарних власти.

Цена коју плаћамо обухвата: неповољне услове кредитирања привреде и становништва; раст задужености, неликвидности и спољног дуга; све незавиднији положај реалног сектора и становништва; раст незапослености; често некоректан и непрофесионалан односа банака према клијентима и све то уз високу профитабилност већине банака. Аутор овог рада је више пута од 2000. године на јавним скуповима, трибинама, округлим столовима, у часописима и др. постављао питања, указивао и давао предлоге: зашто се убрзава приватизација без претходно донетих јасних правила игре и изграђених стабилних институција; организивање финансијске едукације грађана у складу са препорукама ОЕЦД-а и праксом бројних развијених земаља; увођење и објављивање „црних листа" за банке које не поштују етички кодекс понашања и др. О транзицији (улози и ефектима „Вашингтонског консензуса") и значају финансијског тржишта – као мозгу или срцу финансијског и привредног система – нарочито је говорио и писао познати светски економиста Стиглиц, који код нас није био довољно уважаван

подиже квалитет функционисања банкарског сектора (и квалитет, асортиман и цене услуга, прим. В.В.), у пракси је тешко уочити да конкуренција сама по себи обезбеђује већу ефикасност.[23] (Маринковић, 2008: 124-141).

Стање, перформансе и перспективе српског банкарства су укратко приказани у наставку овог рада. У анализи Удружења банака Србије (УБС) истиче се да и поред бројних изазова текуће светске финансијске и економске кризе – пада светске и домаће агрегатне тражње, успоравања кредитне активности и прилива страних директних инвестиција – основни показатељи финансијске снаге и стабилности банкарског сектора Србије у 2009. показују благи номинални и реални међугодишњи раст, чему су допринели бројни фактори.[24] (Удружење банака Србије, 2010).

Основни ризик финансијске стабилности у Србији је током 2009. био је успоравање привредне активности уз пратеће погоршавање кључних макроекономских показатеља.[25] Истиче се да је **банкарски сектор**, као највећи сегмент српског финансијског система, упркос наведеном окружењу, **успео да очува своју стабилност** у 2009, захваљујући солидној капитализованости банака и подршци НБС и Владе РС. Једна од позитивнијих промена у банкарском сектору јесте смањење каматних стопа на кредите банака и каматних маржи, децембар 2008. у односу на децембар 2009: са 18,11% на 11,78% и 10,79% на 6,72% респективно. НБС је и у 2009. наставила да води политику

23 У банкарском сектору бивших социјалистичих земаља је страно власништво у просеку значајније од домаћег државног или приватног власништва. Удео страног власништва у банкарским системима земаља које су ушле у ЕУ значајно прелази половину укупног банкарског сектора (2000/2001), осим у Словенији (само око 15%). У Србији је према подацима из јуна 2008. учешће банака у већинском власништву страних лица у билансној суми домаћег банкарског сектора износило 75%. Иако вредности индекса концентрације показују уравнотежену дистрибуцију билансне активе банака у Србији, оцењено је да то не мора да значи да у банкарском сектору Србије снажно делује конкуренција која тера банке да пружају квалитетну понуду корисницима својих услуга – кредитних и депозитних.

24 Међу најважније факторе се убрајају: нижи степен рестриктивности монетарне политике (пад референтне каматне стопе са 17,75% на 9,5%); подстицајне мере у виду регулаторних решења Народне банке Србије (очување ликвидности банкарског сектора и кредитне активности); политика стабилизације девизног курса динара према евру и одржавање међугодишњег раста инфлације на крају 2009. на нивоу од 6,6%, у оквиру циљаног распона 6-10%. Показатељи финансијске позиције и снаге банкарског сектора у милионима евра на дан 31.12.2009. у односу на 31.12. 2007. говоре о повећању: укупне билансне величине, са 21.181 на 24.420; капитала са 4.411 на 5.080 и кредитне активности, са 10.440 на 13.544, али и о смањењу броја банака са 35 на 34, респективно.

25 У питању су следећи показатељи: пад физичког обима производње и промета у трговини на мало за 12,1% и 12,3% респективно (пад БДП-а), на које су утицали пад домаће тражње и ограничене могућности повећања извоза; и раст спољног дуга за 8,7%, који на крају 2009. чини 72,3% БДП-а (а критична граница је 80%), који је по креаторима економске политике прихватљив, док стручна јавност указује на забрињавајућу динамику његовог раста.

опрезног превентивног надзора банака и рад на реализацији друге фазе плана за увођење Базела 2 у Србији.

Што се тиче **финансијске позиције** банкарског сектора, анализом основних елемената структуре биланса стања банака, утврђени су **пад квалитета** билансне активе и ванбилансних ставки и раст учешћа проблематичних кредита у току 2009. Главни показатељ сигурности и стабилности банке, коефицијент адекватности капитала – однос капитала и кредитним ризиком пондерисане активе увећане капиталним захтевима за тржишни ризик, износио је 22% на крају 2009. што је далеко изнад прописаног минимума од 12%. И показатељи нивоа ликвидности код већине банака су били задовољавајући.[26]

Банкарски сектор је у 2009. остварио **позитиван финансијски резултат,** с тим да је остварена нето добит пре опорезивања износила 20.019 милиона динара и мања је за 43% од остварене добити у 2008. Добит су оствариле 21 банка, а губитак 12 банака. Кретање (врло мали раст) нето добити од камата и накнада је један од водећих фактора нарушавања економичности пословања што је поред неадекватне ефикасности употребе ангажованих средстава озбиљно нарушило профитабилност пословања.

Показатељи профитабилности српског банкарског сектора у %

	2005.	2007.	2008.	2009.
Стопа приноса на ук анг сред (пре пореза)	1,13	1,72	1,97	0,9
Стопа приноса на сопствени капитал (пре пореза)*	5,3	7,2	8,3	4,5

Стопа би била још нижа да је израчуната после опорезивања добити.

Оцењује се да ће јачање конкуренције на домаћем тржишту утицати на даље укрупњавање банака путем спајања, припајања и приватизације, као видова бржег капиталног јачања, што треба да олакша економичније пословање и ефикаснију употребу средстава.

На основу заједничког Програма ММФ-а и Светске банке за оцену финансијског сектора (ФСАП), извршена је анализа стабилности финансијског система у Србији у периоду 7-21. октобра 2009. Резултати

26 Забележен је тренд раста најлошије класификованих потраживања категорије Г и Д од 59% и раст њиховог учешћа у укупно класификованој активи, са 12,7% на крају 2008. на 19,31% на крају 2009. Учешће проблематичних кредита у укупно одобреним кредитима је повећано са 11,49% у 2008, на 15,74% у 2009. Оцењено је да, ради очувања позиције добре капитализованости овог сектора у 2009, његов приоритет у 2010. и у наредним годинама мора бити обезбеђивање даљег раста капитала – уз добро управљање изложености ризицима и квалитетом пласмана. Резултати стрес тестова НБС у 2009. показали су да српским банкама није потребна ванредна и превентивна докапитализација.

те анализе су објављени у мају 2010, а основни закључак јесте да је финансијски систем успешно издржао глобалну финансијску кризу, али се суочава са изазовима могућег даљег погоршавања економског амбијента, са пратећим утицајем на квалитет пласмана (активе банака).[27] (IMF, May 2010).

Посебно је забрињавајуће то што је, према ММФ-у, по ненаплативости кредита Србија најгора у региону, после Литваније и Летоније, а тврди се да је стварно стање још горе од званичног, и да банке покушавају на разне начине да олакшају положај клијентима и не желе да шире панику. С друге стране, држава наставља да се задужује код банака што додатно може да отежа услове на српском финансијском тржишту.[28] (НИН, 23.9.2010: 26-28; Bankar, Jul/avgust 2010: 17; Политика, 29.9.2010).

Због стања српског банкарског, финансијског и привредног система и опасности од нове кризе, а у координацији са ММФ-ом и ЕУ, Министарство финансија Србије је крајем маја 2010. обавестило јавност да Влада Србије припрема предлоге закона о очувању финансијске стабилности, ради давања правовремене финансијске подршке банкама у условима поремећаја на тржишту. Поред измена пет постојећих закона, у складу са најбољом међународном праксом,

---

27 Међу остале главне закључке улазе: банкарски сектор је високо капитализован и ликвидан и показује значајну отпорност у стрес тестовима; постоји неколико важних изазова у области надзора – ефикаснија опрезносна правила, потписивање меморандума о разумевању са главним домаћим надзорним телима и, на средњи рок, даље унапређивање надзорног оквира; високе стопе обавезног капитала и резерви су ограничиле кредитну експанзију, али на дужи рок то може довести до финансијске дисинтермедијације (прекида финансијског посредовања); механизми за реструктурирање дугова су неадекватни за решавање растућих проблема у корпорацијама и др. Оцењено је да се **Србија суочава са три кључна ризика** за њену макроекономску и стабилност финансијског система: неповољни услови екстерног финансирања – који би могли довести до кредитне кризе, слабијег девизног курса и погоршаног квалитета пласмана; фискални ризик и његов утицај на поверење инвеститора – који се одразио на вишу ризико премију и обновљени притисак на девизна тржишта; и продужена слабост реалног сектора и слабљење биланса банака.

28 Истиче се да је сума ненаплативих кредита, од грађана и привреде, достигла 261 милијарду динара, што је готово петина укупно узетих/одобрених зајмова. У привреди се сваки четврти кредит води као ненаплатив, што је јако висок ниво ненаплативости и може да се врло негативно одрази на пословање банака. Ретки су банкари који признају барем јавно да страхују од проблематичних клијената и тренда раста ненаплативости кредита. У НБС и даље тврде да је засад у банкама све у реду: резервације за могуће губитке су и даље високе и да су банке висококапитализоване и стабилне. Питање је само докле.

Кредитни потенцијал банака у 2009. је значајно усмерен на кредитирање државе путем куповине трезорских записа што је настављено и у 2010. јер је кредитно способних компанија мало. Крајем септембра је објављено да држава планира да се задужи у висини од 250 милиона евра код групе домаћих банака, на рок од пет година и каматом већом од 5% (референтна каматна стопа ЕУРИБОР плус маржа од 4,25 до 5,3%). Треба напоменути да се овако висока маржа у свету зарачунава само лошим и високоризичним зајмотражиоцима са ниским кредитним рејтингом.

доноси се и нов Закон о финансијској стабилности, који предвиђа два модела за државно спасавање проблематичних банака, системски важних.[29](http://www.naslovi.net/2010-05-31/s-media/dragutinovic-zakoni-o; www.b92.net/biz/vesti/srbija/2010-07-03)

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

На основу анализираних перформанси пословања, европски и српски банкарски сектори делују прилично стабилно и сигурно, нарочитио после спроведених стрес тестова који указују на њихову тренутну снажну капитализованост и солидну профитабилност. Ипак, на глобалном нивоу и даље се поверење у финансијске институције и системе споро и тешко враћа, јер још не постоји спремност за радикалне финансијске реформе у циљу стабилизације националних и глобалног финансијског система. Може се закључити да владе у ЕУ и Србији интензивно раде на припреми снажних регулаторних и надзорних оквира у складу са кризним плановима за заштиту и спасавање својих банкарских и финансијских сектора у случају остваривања најнеповољнијих сценарија приликом појаве нове финансијске кризе, која по неким проценама може да се деси у наредних неколико година (2012-2014). Међутим, за ефикасно спровођење наведених превентивних мера на националном нивоу, од кључне важности ће бити поштовање договора и правила донетих на глобалном нивоу уз чврсту сарадњу и координацију што до сада није увек био случај.

ЛИТЕРАТУРА

Беговић Б. и остали, *Унапређење корпоративног управљања,* Београд: Центар за либер-демократ студије, 2003.

Велс Х.Ц. *Човечанство – рад, благостање и срећа рода људског*, Београд: Народно дело, 1933.

---

29 Састанак министарке финансија са банкарима 31. маја означава почетак нове сарадње Министарства финансија и Удружења банака Србије, уз укључивање банкарског сектора у припрему закона из његове области. Ако држава процени да је нека банка са великим проблемима системски важна, уводе се два нова механизма/модела: у случају да пропадне таква банка, Агенција за осигурање депозита основаће нову банку за посебне намене (бриџ банку) и преузети сву њену имовину и обавезе, а губитке отписати на терет капитала акционара; или да Агенција одлучи да средства и обавезе пропале банке преузме нека друга банка.

Политика, Београд, различита издања.
Cernat L., „The emerging European corporate governance model: Anglo-Saxon, Continental, or still the century of diversity?", *Journal of European Public Policy,* February 2004.
CESR, Press release. *Report on key trends, risks and vulnerabilities in financial markets*. 29 July 2010. www.cesr.eu/index.pdf.
Curumi J., *Japanci dolaze*, Beograd: BIGZ, 1982.
Ćirović M. *Bankarstvo*, Beograd: Bridge Company, 2001.
ECB (European Central Bank). *Financial stability review*, Frankfurt am Main, Dec 2006/7/9, June 2010.
Emmons W., Schmid F., „Universal banking, control rights, and corporate finance in Germany", Federal Reserve Bank of St. Lous*, Review,* July/August 1998
Financial Times. London: различита издања, штампана и www.ft.com/cms/s/
Heller R., Willat N., *Can you trust your bank*?, New York: Charles Scribner's Sons, 1977.
IMF, Republic of Serbia: *Financial Sector Assessment Program* Update – Financial System Stability Assessment. Country Report No. 10/147, Washington: IMF, May 2010.
Institutional Investor, International, September 2010.
Kejnz Dž.M. *Ekonomski eseji*, Izbor iz dela, Priredili Ostojić N. i Pejić L., Novi Sad: Matica srpska, 1987.
Llewellyn D. „Globalisation and convergence on the shareholder value model in European banking", *BIS Papers* No 32, Dec 2006.
List – World's Most Respected Companies, Top 10, 2006. Survey. www.iim-edu.org/managementalist.htm
Marinković, S. *Finansijsko tržište i finansijske institucije u Republici Srbiji*, Niš: Ekonomski fakultet, 2008
Perišin I. *Svjetski finansijski vrtlog*, Zagreb: Naprijed, 1988.
Reuters, Sep 13 2010). http://uk.reuters.com/assets.
Schumpeter J.A. *Povijest ekonomske analize*, Zagreb: Informator, 1975.
Shiller R. „Figuring out financial markets: more psychology than economics?", *IMF Survey*, April 12, 2004.
Tarullo D. „Financial regulatory reform". Speech, Member of the Board of Governors of the Federal Reserve System, New York, 26 Feb 2010. *BIS Review* 23/2010. www.bis.org
Trichet, Speech, 9 July 2010. BIS Review 97/2010. www.bis.org.
Udruženje banaka Srbije. *Srpsko bankarstvo 2009*. Beograd: Udruženje banaka Srbije, 2010.
Vaughan D. „Bullish on banking: Thriving ", Fed Res Bank of St.Louis, *The Regional Economist*, January 1996.
Vračarić V. *Evrovalutno tržište*. Novi Sad: Account book, 2004.
www.tandf.co.uk/journals.
www.forbes.com/2007/05/21/reputation-institute-survey-lead-citizen-cx_sm_052.
www.traderslog.com/quotes-charts, Oct 4 2010.

CONDITIONS AND PERSPECTIVES OF THE EURO AREA BANKING SECTOR AND REVIEW OF THE SERBIAN BANKING

Abstract: In this article financial conditions of euro area large and complex banking groups-LCBGs (banking groups) is presented, whose profitability and capital continued to increase in early 2010. Author points out some challenges and new sources of risks, which, if materialise could increase the risk of an adverse influence on the supply of credit to the economy. Concentration of banking groups lending exposures to commercial property and to some European countries could underpin larger-then-expected loan losses. In the longer term, a key objective on the agenda for regulatory reform is ensuring a safer financial system that is more robust to adverse disturbances. Issues of systemic risk and systemically important financial institutions are mentioned too. In addition, author reviews serbian banking conditions and measures of National Bank of Serbia and Goverment to control and suport this main and important segment of financial sector. The question is asked about maintaining restrictive monetary policy, high banks profitability and deteriorating position of real sector and nonperforming loans (NPLs), that could threaten the domestic financial system stability.

Key words: *banking groups; financial performances; systemic risk; financial system; serbian banking.*

Marijela Miletić
Srpska banka a.d. Beograd

Aleksandar Vasiljević
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

ULOGA BANAKA U SPREČAVANJU PRANJA NOVCA

Rezime: Problem pranja novca je multidisciplinaran, ali je pre svega problem morala i ekonomije. Često se navodi podatak da je promet od ovih nelegalnih aktivnosti, prema procenama, veći od prometa čitave automobilske industrije sveta. Procene ukazuju da se više od 750.000 EUR opere svakog minuta. Sume u svetu koje se troše na mere sprečavanja pranja novca takođe su dostigle visoke cifre, ali uglavnom, bez velikog uspeha. U početku cilj sprečavanja pranja novca bilo je smanjenje potrošnje narkotika. Danas, osim borbe protiv trgovine i prometa narkotika, obuhvaćena je i borba protiv drugih kriminalnih radnji: nelegalne prodaje oružja, organizovanja prostitucije, pronevere, mita i kompjuterizovanih prevara, odnosno borba protiv transformacije nelegalno dobijenog novca u legalan novac kao i skrivanja nelegalnog izvora prihoda ili njegove upotrebe. Da bi borba protiv krivičnog dela pranja novca bila bolja i efikasnija, zahteva i angažovanje svih društvenih činilaca jer ova pojava ugrožava pre svega ekonomske, političke, pravne, kulturne i sve druge tekovine jednog društva. Oblici ove kriminalne delatnosti nisu uvek uočljivi i prepoznatljivi, što otežava blagovremeno preduzimanje efikasnih mera za njihovo sprečavanje i suzbijanje. Takođe, treba istaći da je pranje novca posledica neefikasnog funkcionisanja institucija sistema, tako da borba protiv ove društveno negativne pojave predstavlja i borbu za reformu institucija sistema. Samo boljim i efikasnijim institucijama možemo se suprotstaviti pranju novca i samim tim podići životni standard građana na viši nivo, pre svega doslednim sprovođenjem Zakona, što efikasnijim radom policije, kao i primenom kaznene politike u našim sudovima.

Ključne reči: *novac, banke, zakon*

1. ŠTA JE NOVAC?

Novac je zamisao. Ideja da nekom objektu može biti određena vrednost i da se može koristiti u trgovini vrlo je stara, ali univerzalna. Novac postoji od davnina, ali i shvatanje da je to nešto što čovek može prihvatiti bez pitanja i bez proveravanja, nešto što se u istoriji novca pojavljivalo samo povremeno; zapravo je to shvatanje stvoreno uglavnom tek u prošlom veku. Svako novac doživljava na drukčiji način i ta se mišljenja razlikuju, pogotovo u svetu različitih kultura. Jasno razumevanje procesa pranja novca zahteva razumevanje prirode novca, ali i njegove uloge. Pod pojmom *novac*, najčešće podrazumevamo gotovinu. Koliko stvarno vredi jedan dinar, dolar ili evro? *Možda bi bolja definicija novca bila da je on „sve ono što je opšteprihvaćeno kao način podmirivanja troškova*".[1] Novac se pojavio hiljadama godina pre papira i kovanica, a nikada se neće tačno saznati ko je došao na ideju da se nekom objektu odredi vrednost i nameni tako važno mesto u trgovini. Novac je ideja da neki određeni predmet ima vrednost i da je prihvaćen u svim vrstama razmene. Kao zamisao, novac može imati bilo koji oblik. U različitim vremenima, na različitim mestima, novac može biti gotovo sve što se može zamisliti. Zašto je sve to toliko važno za prevenciju pranja novca? Moramo biti svesni da, iako većina procesa pranja novca obuhvata samo neke oblike novca, sve može biti upotrebljeno u procesu pranja novca: dijamanti, zlato, kreditne kartice, deonice, garancije, retke kovanice, polise osiguranja i još mnogo drugih različitih oblika novca. Te vrste transfera novca u različite oblike ograničene su samo maštom osobe, a ne oblikom u kojem se novac pojavljuje.

2. POJAM PRANJA NOVCA

U literaturi se pojavljuju različite definicije pranja novca, ovo su neke od njih:

- *Pranje novca svaka je tehnika usmerena na pretvorbu nepošteno i nezakonito stečenog prihoda tako da se čini kao poštena i zakonita zarada* (Heršak, 1992:741).
- *Pranje novca označava aktivnost usmerenu na prikupljanje nepošteno ili nezakonito stečenih prihoda putem dopuštenih poslova* (Vukelić, 1994:29).
- *Pranje novca možemo najkraće definisati kao pretvaranje ilegalno ostvarene dobiti u prividno legalnu* (Novoselec, 1996:41).

1 Ljutić, B. Ž. *Revizija. – Teorija i praksa,* Beograd, 2002., str. 15.

- *Termin pranje novca odnosi se na promenu oblika nezakonito stečenog novca tako da izgleda legalan. Osim toga, to je prikrivanje nezakonitog izvora prihoda ili njegovo korišćenje* (Claessens, 2000:22).
- *Tradicionalno se pranjem novca smatra (odvojeno od ostaloga) čišćenje prljavog novca proizašloga iz nezakonitih aktivnosti koje su u kolektivnoj svesti verovatno povezane s prodajom droge* (Lilley, 2000:1).[2]

Suština svih definicija je da pranje novca, koje može biti u raznim vidovima, odnosno putem raznih transakcija, predstavlja pretvaranje nelegalno stečenih sredstava u sredstva koja imaju legalnu formu sticanja i raspolaganja. Pranje novca je veliki biznis ili, bolje rečeno, prava industrija. Iz razumljivih razloga ne postoje tačni podaci koliko se novca godišnje „opere" u svetu, ali i od najskromnijih procena zastaje dah.

Prema procenama MMF-a, u svetu se godišnje opere između 500 i 1.500 milijardi dolara. Po drugoj proceni, u pitanju je najmanje 590 milijardi dolara, a po trećoj 1.000 milijardi dolara. Inače, osnovni izvori ilegalno stečenog novca su: trgovina drogom, finansijski kriminal (prevare u bankarstvu, prevare sa kreditnim karticama, klasične pronevere, prevare na bazi avansne provizije, prevare sa investicijama itd.), korupcija, zelenaški poslovi, ilegalno kockanje, iznuđivanje, prostitucija, ilegalana trgovina oružjem i „belim robljem" itd.

3. PREVARE SA FINANSIJSKIM INSTRUMENTIMA

Prevare, kao i pronevere u međunarodnim poslovnim finansijama, uključujući i lošu i nekorektnu poslovnu praksu, moguće su u raznim vidovima i to: manipulacijama, falsifikovanjem dokumenata, izmenama podataka ili isprava, prikazivanjem tuđih sredstava kao svojih, primanja uplata sredstava za nepostojeću robu, prodavanje iste robe dva ili više puta, isporuka robe koja je slabijeg kvaliteta, izbegavanja isplate štete i osiguranja, lažni zahtevi za odštetu namernim oštećenjem robe, zadržavanjem uplaćenih avansa bez isporuke robe, aktiviranjem datih garancija i obezbeđenja bez pravih razloga, naplatom pre ugovorenog roka, skrivanjem dokumentacije koja utiče na sadržinu transakcije i njeno kasnije vrednovanje, kao i knjiženje bez prateće dokumentacije („obrade nepostojećih stavki") itd.

Poseban oprez se mora posvećivati finanijskim instrumentima sa kojima se rukuje u međunarodnim poslovnim transakcijama, ali i onim instrumentima koji su povezani sa trgovinskim transakcijama gde dominiraju akreditivi koji predstavaljaju oko 100 milijardi dolara godišnjih bankar-

2 Ehrenfeld, R. *Evil Money: Encounters Along the Money Trail*., New York. 1992., str. 566-571

skih obaveza, a preko akreditiva se realizuje oko 60% međunarodne robne trgovine. Na međunarodnom tržištu su se pojavili i lažni akreditivi čije vrednosti dostižu velike iznose. Većinu ovakvih falsifikovanih instrumenata izdaju organizacije koje su banke samo po nazivu (nemaju imovinu, sedište, zaposlene), a obično su registrovane u nekoj zemlji koja ima liberalan režim (off shore) poslovanja ili uopšte ne postoje. Ovde se tvrdi da akreditivi mogu da posluže kao kolateral za pozajmljivanje velikih iznosa novca (koji prevazilaze sumu iz akreditiva) zato što za njihovu isplatu garantuje banka, odnosno da se mogu brzo unovčiti uz plaćanje malog avansa (ili provizije), a po pravilu su dokumenti dati u pravno-tehnički nepravilno sačinjenoj i jezički komplikovanoj formulaciji.

Novac se pere svuda u svetu, s tim što se SAD smatraju najvećim centrom pranja novca u svetu, a Njujork svetskom prestonicom. Paradoksalno je to da je najveća buka kada je u pitanju pranje novca na offshore centre i tzv. poreske rajeve (tax heavens), kao i na neke manje zemlje, dok se najveći deo pranja novca obavlja upravo u razvijenim zemljama, zato što one u tom pogledu nude i najveće mogućnosti. Poreske službe razvijenih zemalja sastavile su svojevremeno listu zemalja i „poreskih rajeva" poznatih po tome što se u njima lako plasira „prljav" novac, ne plaća porez i ne pita za poreklo novca.

Osnovno oružje za borbu protiv „perača novca" je obaveza banaka i nebankarskih finansijskih institucija da prijave sumnjive transakcije, odnosno da prijave sve transakcije preko određenog novčanog iznosa. U EU je to 15.000 evra, a u SAD 10.000 dolara. Budući da su banke tradicionalna meta perača novca, dobar deo aktivnosti na sprečavanju ovih transakcija je usmeren prema njima. Tako je i jedan broj zemalja doneo svojevrstan Kodeks ponašanja banaka, zasnovan na prinicipu „upoznaj svog klijenta" (know your customer), odnosno postavio je neku vrstu standarda dobre poslovne prakse. Bankarima se posebno preporučuje da vode računa o klijentima koji ne žele da daju uobičajene podatke kod otvaranja računa (vrsta posla, ranije bankarske veze, ko su direktori) ili kod otvaranja računa nema domicilnu adresu, niti želi da pokaže dokumenta. Tu spadaju i klijenti za koje se ne može utvrditi bivše i sadašnje zaposlenje, a koji vrše velike transakcije ili klijenti koji ne daju svoje finansijske izveštaje, odnosno daju finansijske izveštaje koji su neuobičajeni za vrstu posla kojom se bave. U svakom slučaju, banakari moraju da budu uvek budni, a posebno da čuvaju dokumentaciju o identitetu klijenata i izvode sa računa, kao i poslovnu korespodenciju još jedno određeno vreme posle zatvaranja računa (preporuka je 10 godina).

Inače, u finansijskom sistemu „perači novca" pored banaka koriste nebankarske institucije kao što su: institucije za odobravanje potrošačkih kredita, hipotekarne korporacije, lizing kompanije, firme koje se bave izdavanjem krditnih kartica, faktoring i forfeting kompanije, firme koje se bave robnom i kamatnom arbitražom, menjačkim poslovima itd.

4. FAZE PRANJA NOVCA

Kao dobra ilustracija etapa u pranju novca može da posluži sledeća podela Bank of England:

1. **Etapa „plasmana“:** sredstva pribavljena nedozvoljenim aktivnostima deponuju se nekoj banci ili se koriste za kupovinu hartija od vrednosti, odnosno aktive u širem smislu.
2. **Etapa „presvlačenja“:** deponovana sredstva i aktiva se transferišu van granica zemlje, obično nekoj „fasadnoj“ kompaniji.
3. **Etapa „integracije“:** sredstva ulaze u legalne finansijske tokove preko fiktivnih faktura ili lažnih naloga za otplatu zajmova.

Slična je i podela po metodu „veš-mašine“ na:

1. Fazu „pretpranja“ kada sredstva ulaze u finansijski sistem ili zemlju gde je slabija kontrola porekla novca.
2. Fazu „pranja“ kada se sredstva koriste za kupovinu legalne aktive.
3. Fazu „recikliranja“ u kojoj se sredstva u legalnom obliku vraćaju u zemlju porekla.[3] (Giunio, 1998).

Često se pojedine faze ne mogu odvojiti. One mogu biti identične, ili se, još češće, mogu međusobno preklapati. Kako će se odvijati pojedina faza i koje će se metode pri tom koristiti, zavisi od raspoloživih mehanizmima za pranje i zahteva organizovanog kriminala koji taj posao naručuje. U svakom slučaju pranje novca podrazumeva mnogobrojne, međusobno različite tehnike koje su obično složene i tajne. Zajedničko im je da se njima mora sakriti originalno poreklo vlasništva novca, pri čemu naručioci žele da zadrže kontrolu nad samim postupkom i po potrebi ostvare njegovu promenu.

5. INSTITUCIJE ZADUŽENE ZA REŠAVANJE PROBLEMA

Borba protiv pranja novca se sprovodi na nacionalnom i međunarodnom nivou, sa manje ili više uspeha. Uglavnom sve zemlje koje su značajnije pogođene ovim fenomenom imaju posebne organizacije ili jedinice u vidu tzv. radnih grupa za borbu protiv pranja novca ili tzv. kriminala belih okovratnika. Neke od zemalja koje su poznate kao „perionice“ su bile praktično prinuđene da formiraju ovakve grupe kako bi pokazale svoju dobru volju. Od svih je svakako najpoznatija Finansijsko-akciona radna grupa za pranje novca (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) osnovana 1990. čiji su članovi predstavnici 26 zemalja i dve

3 Giunio, M., *Mere za sprečavanje pranja novca*,Beograd, 1998.-članak

međunarodne organizacije. Ova radna grupa dala je 40 preporuka o merama koje bi zemlje trebalo da preduzmu radi suzbijanja aktivnosti pranja novca u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom. Prema ovim preporukama, svaka zemlja bi trebalo da preduzme mere u okviru svog zakonodavstva da se pranje novca sankcioniše kao krivično delo, kao i da se omogući konfiskacija imovine stečene pranjem novca. Značajna je uloga finansijskog sistema (banaka i nebankarskih finansijskih institucija) u borbi protiv pranja novca, zasnovana na identifikaciji komitenata i vođenju evidencije, uz jačanje međunarodne saradnje na suzbijanju pranja novca. Ovde bi trebalo pomenuti i Evropsku konvenciju o pranju, traganju, plenidbi i konfiskaciji prihoda iz kriminalnih poslova iz 1990. Na nacionalnom nivou pojedine zemlje su formirale posebne jedinice za finansijske informacije koje prikupljaju informacije o mogućim slučajevima pranja novca. Tako u SAD postoji posebna organizacija (Financial Crimes Enforcment Network-Fin-CEN) koja je sastavni deo Trezora, sa budžetom od 23 miliona dolara i preko 50 analitičara koji imaju pravo pristupa u sve komercijalne i vladine baze podataka u potrazi za sumnjivim transakcijama.

6. ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA U SRBIJI

Srpski Zakon o sprečavanju pranja novca ima preventivni karakter jer propisuje mere i radnje u bankarskom, finansijskom i dr. poslovanju koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Važno je napomenuti da se sadržaj svih članova tog Zakona odnosi kako na sprečavanje pranja novca, tako i na sprečavanje finansiranja terorizma, što u svakom pojedinom članu nije izričito navedeno, ali proizlazi iz odredaba člana 1, stav 1. Zakonom se propisuju obveznici sprovođenja mera i radnji koji su dužni da postupaju po zakonu, kao i delovanje i postupci Uprave za sprečavanje pranja novca u otkrivanju sumnjivih transakcija, kojima se prikriva pravi izvor novca i imovine ili prava za koje postoji sumnja da su pribavljeni na nezakonit način u zemlji ili inostranstvu.

7. OBVEZNICI SPROVOĐENJA ZAKONA

Članom 2, stavom 1 Zakona navode se obveznici prijave novčanih transakcija, odnosno propisuje se da su to pravna lica i odgovorna lica u njima i fizička lica koja su obavezna da preduzimaju mere i radnje radi otkrivanja i sprečavanja pranja novca u skladu sa zakonom, a to su banke, investicioni fondovi i društva za upravljanje investicionim fondovima, penzijski fondovi i društva za upravljanje penzijskim fondovima, društva za osiguranje,

berze i ostala pravna lica ovlašćena za obavljanje poslova u vezi s vrednosnim papirima, ovlašćeni menjači, zalagaonice, organizatori igara na sreću. Obaveze su proširene i na filijale domaćih obveznika u inostranstvu (npr. banaka, društava za osiguranje i sl.) ili onih obveznika koji u većinskom vlasništvu ili pod kontrolom imaju finansijske institucije u državama u kojima se ne primenjuju standardi sprečavanja pranja novca.

Isto tako, kao obveznici se navode i druga pravna lica, trgovci, ali i fizička lica koja primaju i šalju novčana sredstva, prodaju i kupuju dugovanja i potraživanja, upravljaju imovinom za treće osobe, izdaju platne i kreditne kartice i posluju tim karticama, bave se lizingom, organizuju putovanja, trguju nekretninama, umetničkim delima, antikvitetima i drugim predmetima veće vrednosti i obradom plemenitih metala i nakita i njihovim prometom. Novost koju donose poslednje izmene i dopune Zakona, odnose se na proširenje kruga obveznika na advokate, advokatska društva, javne beležnike, revizorske kompanije, ovlašćene revizore, pravna ili fizička lica koja obavljaju računovodstvene poslove ili poslove poreskog savetovanja. Svi obveznici su dužni da odrede ovlašćeno lice koje je odgovorno za sprovođenje zakona. Ta je osoba odgovorna za preduzimanje svih mera u cilju otkrivanja i sprečavanja pranja novca.

8. IDENTIFIKACIJA STRANKE

Jedna od mera za otkrivanje pranja novca koju preduzimaju obveznici upravo je utvrđivanje identiteta stranke prilikom otvaranja svih vrsta bankarskih računa ili uspostavljanja drugih oblika trajnije poslovne saradnje sa strankom, odnosno:

- prilikom svake transakcije koja se obavlja gotovim novcem, stranom valutom, vrednosnim papirima, plemenitim metalima, ako je vrednost transakcije 15.000,00 evra u dinarskoj protivvrednosti ili veća;
- prilikom obavljanja povezanih transakcija koje ukupno dostižu vrednost 15.000,00 evra u dinarskoj protivvrednosti ili veću;
- prilikom svih ostalih gotovinskih ili bezgotovinskih transakcija ako postoji sumnja da je reč o pranju novca.

U stvari, svaki zaposleni u finansijskom sektoru, mora da poštuje četiri osnovna pravila:

1. OBAVEZU DA IDENTIFIKUJE SVOG KLIJENTA;
2. OBAVEZU DA SARAĐUJE SA VLASTIMA PUTEM COMPLIANCE FUNKCIONERA;
3. OBAVEZU DA POŠTUJE PROFESIONALNU POVERLJIVOST;

4. OBAVEZU DA SE STALNO OBUČAVA, USAVRŠAVA.[4]

Prilikom uspostavljanja poslovnog odnosa i vršenja transakcija zaposleni u organizacionom delu obavljaju utvrđivanje podataka koji se pribavljaju radi poznavanja i praćenja stranke (ime i prezime odnosno naziv preduzeća, matični broj, PIB, adresu, kontakt telefone, podatke o poslovnoj aktivnosti stranke).

Pored opštih oblika radnji i mera za poznavanje i praćenje stranke, preduzimaju se i posebni oblici i to:

1. pojačane radnje i mere;
2. pojednostavljene radnje i mere.

8.1. Pojačane radnje i mere

Primenjuju se:

- prilikom uspostavljanja loro korespondentskih odnosa sa bankom ili drugom sličnom institucijom koja ima sedište u stranoj državi koja nije na listi država koje primenjuju međunarodne standarde u oblasti sprečavanja pranja novca i fin.terorizma, koji su na nivou Evropske unije ili viši(crna i bela lista);
- prilikom uspostavljanja poslovnog odnosa ili vršenja transakcija sa strankom koja je strani funkcioner;
- kada stranka nije fizički prisutna pri utvrđivanju i proveri identiteta (fizičko lice, preko punomoćnika, preko interneta);
- kada se utvrdi da je stranka visokog stepena rizika od pranja novca i fin.terorizma na osnovu prirode posla, poslovnog profila, oblika, načina vršenja transakcija i drugih okolnosti povezanih sa strankom.

8.2. Pojednostavljene radnje i mere poznavanja i praćenja stranke

Primenjuju se ako je stranka:

- obveznik kao što su banke, ovlašćeni menjači, društva za upravljanje investicionim fondovima, društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, davaoci finansijskog lizinga, društva za osiguranje, društva za posredovanje u osiguranju, društva za zastupanje u osiguranju i zastupnici u osiguranju, koji imaju dozvolu za obavljanje poslova životnog osiguranja, lica koja se bave poštanskim saobraćajem, brokersko-dilerska društva, izuzev posrednika i zastupnika u osiguranju;
- državni organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave, javna agencija, javna služba, javni fond, javni zavod ili komora;

4 Dr Milorad M. Drobac, Globalna ekonomija, stanje i procesi, skripta str.231

– privredno društvo čije su izdate hartije od vrednosti uključene na organizovano tržište hartija od vrednosti koje se nalazi u Republici Srbiji ili državi u kojoj se primenjuju međunarodni standardi na nivou standarda Evropske unije ili viši, a koji se odnose na podnošenje izveštaja i dostavljanje podataka nadležnom regulatornom telu;
– lice za koje je propisom (Pravilnik o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o SPN i FT) donetim od strane nadležnog organa utvrđeno da postoji nizak stepen rizika od pranja novca i fin. terorizma

8.3. Kontrolni postupci koje sprovode zaposleni u bankama

Prilikom otvaranja dinarskih i deviznih računa zaposleni sprovodi postupke utvrđivanja i provere identiteta klijenta i prikuplja podatke, dokumentaciju i informacije, na osnovu verodostojnih izvora iz registra nadležnog organa. Prilikom utvrđivanja identiteta klijenta i prikupljanja podataka, zaposleni proverava da li je predata dokumentacija važeća, u skladu sa propisima i internim procedurama.

Zaposleni pre uspostavljanja poslovnog odnosa vodi razgovor sa klijentom, poštujući principe i norme poslovnog ponašanja, i na osnovu pisanog Zahteva za uspostavljenje poslovnog odnosa, utvrđuje u čije ime i za čiji račun se vrši otvaranje računa.

Ako su kontola i provera identiteta izvršene i podaci evidentirani prilikom otvaranja računa, zaposleni koji vrši gotovinsku ili bezgotovinsku transakciju ili deviznu transakciju u limitiranom iznosu saglasno zakonu, identifikuje samo nedostajuće podatke, odnosno izmenjene podatke, prikuplja i kontroliše dokumentaciju.

Ako se transakcija, shodno indikatorima banke oceni kao sumnjiva, zaposleni o tome izveštava odeljenje SPN I FT, na način uređen procedurom SPN I FT. Odeljenje vrši analizu dobijene informacije o licima i transakcijama, pri čemu ovlašćeno lice donosi odluku sa aspekta osnova za sumnju odnosno obavezi prijavljivanja Upravi.

Ako ovlašćeno lice odluči da se transakcija ne prijavljuje Upravi, sačinjava belešku o razlozima zbog kojih smatra da ne postoji sumnja da se radi o pranju novca i finansiranju terorizma, odnosno da ne postoji rizik za banku.

Odeljenje kontrole kontrolnim postupcima utvrđuje da li nadležni zaposleni postupaju dosledno u sprovođenju radnji i mera za sprečavanje pranja novca u skladu sa propisima, internim aktima i procedurama.

Ako su postupkom kontrole utrvđeni propusti, odeljenje kontrole definiše neusklađenost u poslovanju i procenjuje rizik te neusklađenosti koji, prema odluci NBS o načinu i uslovima identifikacije i praćenja rizika usklađenosti poslovanja banke i upravljanja tim rizicima, posebno obuhvata:

– rizik od sankcija regulatornog tela;
– rizik od finansijskih gubitaka;
– reputacioni rizik.

ZAKLJUČAK

Da bi borba protiv krivičnog dela pranje novca bila bolja i efikasnija zahteva i angažovanje svih društvenih činilaca jer ova pojava ugrožava pre svega ekonomske, političke, pravne, kulturne i sve druge značajne vrednosti jednog društva. Oblici ove organizovane kriminalne delatnosti nisu uvek uočljivi i prepoznatljivi, što svakako otežava blagovremeno preduzimanje efikasnih mera za njihovo sprečavanje i suzbijanje.

Pranje novca predstavlja veoma opasnu kriminalnu delatnost sa visokim stepenom društvene opasnosti, tako da ga je teško otkriti, i još teže dokazati. Takođe, treba istaći da je pranje novca posledica neefikasnog funkcionisanja institucija sistema, tako da borba protiv ove društveno negativne pojave predstavlja i borbu za reformu institucija sistema, jer samo boljim i efikasnijim institucijama moguće je suprotstavljanje pranju novca i samim tim podizanje životnog standarda građana na viši nivo. To se ostvaruje pre svega doslednim sprovođenjem zakona, što efikasnijim radom policije, kao i primenom kaznene politike u našim sudovima.

LITERATURA

Bošković M. *Aktuelni problemi suzbijanja pranja novca,* Beograd. 2001.

Drobac M. Milorad, *Globalna ekonomija, stanje i procesi*, skripta.

Ehrenfeld, R.*Evil Money: Encounters Along the Money Trail*., New York. 1992.

Giunio, M., *Mere za sprečavanje pranja novca*, Beograd,1998.Slobodno preduzetništvo –članak.

Ljutić, B. Ž. *Revizija. – Teorija i praksa.* Beograd, MBA Press, 2002.

Odluka o minimalnoj sadržini procedure „upoznaj svog klijenta" (Sl.glasnik RS, 46/09).

Pravilnik o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa zakonom o sprečavanju pranja

novca i finansiranja terorizma (Sl.glasnik RS, 7/2010).

Smernice za procenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma (Sl.glasnik RS, 46/09 i 104/09).

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Sl.glasnik RS, 20/09 i 72/09).

www.apml.org.rs/index.php?lang=yu

THE ROLE OF BANKS IN PREVENTING MONEY LAUNDERING

Abstract: Money laundering is a multidisciplinary problem, but above all, it is the problem of ethical and economic character. It is often quoted that the turnover based on illegal transactions, according to estimates, is higher than the proceeds from the global car industry. It is estimated that over Euro 750.000 have been laundered every single minute. The sums of money spent on the global scale to prevent money laundering have also reached prominent figures but, for the most part, without a remarkable success. First, the main objective of preventing money laundering was to fight narcotics trafficking. Today, in addition to that, struggle against other criminal actions, has been also included: illegal weapons trafficking, organized prostitution, fraud, bribery and on-line embezzlement, in other words, fight against transforming illegally obtained money into legal money flows, as well as hiding illegal source of income or its use. To make the struggle against money laundering more efficient, it will be necessary to engage all social forces, as this phenomenon affects economic, political, legal, cultural and all other achievements of a society. The forms of such criminal activities are not always noticeable and easily recognizable, which impedes taking due and effective measures of obstruction and suppression. Also, it should be underlined that money laundering is the consequence of inefficient functioning of the national institutions; therefore, struggle against this socially adverse occurrence is also the struggle for institutional reforms. Only with better organized and more efficient institutions we can prevent money laundering and thus increase the living standard of people. That can be primarily achieved by consistent implementation of the Law, a more efficient police work, as well as by the implementation of stiff penalties in our courts of justice.

Key words: *Money / Banks / Law*

Маријела Милетић
Српска банка а.д. Београд

Александар Васиљевић
Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад

РАЗВОЈ БАНКАРСКИХ УСЛУГА У СРБИЈИ ОД 2003. ГОДИНЕ

Резиме: Платни промет је 2003. у Србији претрпео значајне промене. Служба платног промета је расформирана и банкама је дата директна контрола над тржишним платним системом. Управо од тада, у нашој земљи почиње убрзан развој различитих банкарских услуга без којих не можемо замислити савремено пословање, али и свакодневни живот сваког од нас.

У овом раду предмет анализе је стање у српском банкарству са посебним освртом на неке специфичне банкарске послове који су своју експанзију доживели баш у том периоду, уз осврте на ризике који постоје и за банку и за кориснике њених услуга.

Банка је међународни назив за организације чија је главна делатност прикупљање слободних новчаних средстава, давање и узимање новчаних кредита, мада када говоримо о банкама, треба ставити акценат на целу лепезу финансијских услуга, које не доносе велики профит по једном послу појединачно, али су високо ефикасне и дају значајне приходе у односу на уложена средства. У питању су услужне активности, где банка својим клијентима пружа одређену врсту финансијских услуга, при чему треба имати у виду неопходност континуираног праћења збивања, као и систематски благовременог прилагођавања понуде банкарских услуга све израженијој тражњи.

Кључне речи: *банка, услуге, ризик*

PECUNIA NERVUS RERUM
Новац је срце ствари (лат. изрека)

1. САВРЕМЕНЕ БАНКЕ И МОДЕРНА ДРЖАВА

Функција савремених банака, све разноврснији послови које обављају, сврставају их у круг организација од посебног државног интереса. Како је главна делатност банке прикупљање слободних новчаних средстава и давање и узимање новчаних кредита, могло би се закључити да су главни послови банке депозитни и кредитни. То је само делимично истина, из разлога што савремене банке нуде читаву лепезу услуга, које не треба потценити, што ће бити и приказано у овом излагању. Са тог становишта и позната начела банкарског пословања - ликвидност, сигурност, рентабилност и поверљивост - добијају посебно на значају.

Савремена држава у склопу укупног економског државног интервенционизма, уз бројне секторе на које делује, врло снажно је присутна и на подручју банкарства. Држава се одавно меша у послове којима се банке могу бавити, директно се уплиће у политику активних и пасивних каматних стопа банака, одређује (преко централне банке) основне циљеве кредитно-монетарне политике, обавезује банке да купују државне хартије од вредности, фаворизује поједине банкарске послове подстичући их мерама фискалне политике и др. Све то указује на чињеницу да нигде у свету не дозвољава банкарском систему да потпуно слободно делује. Треба напоменути да је мотив профита код банака и даље на првом месту, али се све више уважавају и општи привредни токови и мере, тачније циљеви, опште развојне политике. Развој банкарства, као области од општег и посебног интереса, не допушта до сада доминантан мотив профита. То се посебно односи на банкарство у развијеним привредама које је остало претежно приватног карактера. Присуство савремене државе у модерном банкарству углавном има за циљ спречавање стихије и масовног стечаја банака, одржавање поверења депонената у пословну политику и бонитет банке, задржавања контроле над основним привредним и монетарним токовима, спречавање монополског понашања и др.

2. БАНКАРСТВО У СРБИЈИ

У Србији данас послују 34 банке, са страним и домаћим капиталом, при чему организациона мрежа свих банака укључује укупно 2.635 пословних јединица, филијала, експозитура, шалтера, као и агенција и мењачница, што указује да је банкарска мрежа веома распрострањена на целој територији земље. Укупна билансна сума банака износи преко 2.236.821.070.000,00 динара (преко 21 милијарду евра, по подаци-

ма НБС на дан 31.3.2010), а штедња грађана на крају 2009. је износила 6,014 милијарди евра и тиме достигла рекордан, највиши ниво од 2001. У двоструко мањем броју банака, него 2001, запослено је око 31.182 лица, издато је око 6,09 милиона кредитних картица које могу да се користе у око 2785 банкомата.[1]

Почев од 2003, приметан је континуиран раст броја запослених у банкарском сектору, због тежње банака да опслуже што већи број корисника финансијских услуга. Упоредо са повећањем броја запослених, долази и до отварања нових филијала и ширења организационе мреже. Регулисање обавеза по „старој" девизној штедњи, издавањем обвезница са роковима доспећа од 2003. до 2016, са којима се данас тргује на берзи, враћа се поверење у банке кроз повећану динарску и девизну штедњу грађана. У оквиру пружања услуга, банке се баве кредитирањем привреде и грађана, пословима платног промета у земљи и са иностранством, а баве се и консултантским брокерским и лизинг пословима. Камате су на нивоу региона, истина нешто више, али знатно ниже у односу на ранији период. Побољшању рада банкарског сектора знатно је допринело и усвајање законских оквира, а нарочито Закон о банкама и лизингу и осигурању као и Закон о хипотеци, који треба да допринесу смањењу ризика и сигурнију наплату потраживања банака. Народна банка Србије је централана банка и њен основни задатак је постизање ценовне и финансијске стабилности у земљи. Утврђује и спроводи монетарну политику, води политику курса динара, чува и управља девизним резервама, издаје новчанице и ковани новац, стара се о функционисању платног промета и финансијског система, врши надзор над обављањем делатности осигурања, врши контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација. У обављању својих функција Народна банка Србије је самостална и независна, самостално утврђује пројекције раста монетарних и кредитних агрегата.

3. УВОЂЕЊЕ НОВИХ БАНКАРСКИХ ПОСЛОВА

Развој информационе и телекомуникационе технологије створио је услове за глобализацију пословања. Главни циљ је постао да се, без обзира на географску удаљеност, што брже и што ефикасније повежу клијенти и токови информација.

Преласком платног промета у банке, за банке је створен предуслов за пружање банкарских услуга. Тада се развијају нови услужни бан-

1 Подаци преузети из извештаја *Народна банка Србије – Извештај за IV квартал 2009.*

карски послови који захтевају да клијенти имају текуће рачуне у банкама, а то су картице, банкомати, пос терминали, трајни налози, смс обавештавање…

У условима велике конкуренције, где се постепено смањују или чак нестају разлике између банака, инвестиционих банака, брокерских кућа или осигуравајућих компанија, финансијске институције су под непрестаним притиском да задрже постојеће кориснике својих услуга, смање трошкове, управљају ризиком и користе савремене технологије као један од извора конкурентске предности.

Јака конкуренција на тржишту захтева од банака нову концепцију приступа пословању, у прилог чему говоре све већа улагања у специјализовану и према клијентима орјентисану технологију.

Једна од тих технологија је Интернет. Интернет је динамички медиј, који покрива цео свет и омогућава стално ажурирање информација, и има велике могућности за интерактивну комуникацију са или међу корисницима. Комуникација путем Интернета је масовна, брза и јефтина. Многобројни сервиси на Интернету омогућују да порука веома брзо стигне на други крај света. Управо те могућности Интернета пружају реалне и готово несагледиве могућности за пословне активности.

У почетку, циљ увођења система електронских плаћања било је решавање проблема система плаћања заснованих на папиру, коришћењем предности примене информационих технологија.

Појава електронског новца наметнула је потпуно нов правац у банкарству, који се заснива на електронској размени података и средстава (EFT – Electronic Funds Transfer), а појмовно је одређен као електронско банкарство.

4. ИНФОРМАЦИОНА И ПОСЛОВНА МРЕЖА БАНКЕ

Корисници банкарских мрежа могу бити велики корисници (компаније), физичка лица или запослени у банци. Компаније користе електронске услуге за послове као што су управљање готовином, пренос средстава, извештаји о стању великог броја рачуна. Физичка лица користе мрежу за услуге као што су кућно банкарство, интернет банкарство, телефонско банкарство. Запослени у банци се углавном користе интерном мрежом, свакодневно обављајући задатке на послу као што су отварање рачуна или подношење захтева за кредите. Услуге које банке нуде корисницима непрестано се проширују, јер банке морају удовољити тржишним захтевима и стално привлачити нове кориснике. Тако оне проширују своје деловање и повећавају број рачуна којима управљају. Због свих новитета који се нуде, и информа-

циони системи банака нужно морају доживети промене. У систем се додају нове апликације, при чему се тежи приближавању интерфејса апликација кориснику и повећању сигурности система.

Уколико банка жели да пружи што више финансијских услуга, мора бити доступна што већем броју корисника тих услуга а то значи развој пословне мреже и отварање што већег броја филијала, експозитура и шалтера. Уколико се банка бави само кредитирањем, развој пословне мреже није од суштинске важности.

Комуникационе мреже имају кључну улогу у понуди нових електронских производа, без обзира користили ми услуге од куће, из канцеларије или локалне експозитуре. Банке инсталирају и приватне мреже, које саме одржавају и контролишу, користећи их за опслуживање низа захтева спољних корисника, као и за властите потребе. Сигурност пословања преко мреже мора бити главна одредница сваке банке, односно сваке услуге коју банка пружа. Упадом у информациони систем банке, нападач може доћи до финансијских средстава на незаконит начин, као и до осетљивих података који се тамо налазе. Суочене са порастом трошкова пословања, банке све више прибегавају процесу аутоматизације и коришћења савремених електронских система. Најочигледнији пример оваквих промена је масовна употреба банкомата (*automated teller machine – ATM-s*) и продајних места која су повезана са банкарским компјутерским системима (*point of sale terminals – POS*). Постављање аутомата омогућава клијентима 24-часовни приступ рачунима за повлачење готовине или депонованих средстава, као и бројне друге услуге. Слична је ситуација са развојем кућног банкарства (*home banking*), које омогућава обављање најразличитијих банкарских услуга коришћењем интернет везе у току 24 часа директно из канцеларије или куће и то на глобалном нивоу, са било ког места земаљске кугле.

5. ЕЛЕКТРОНСКИ НОВАЦ

Највеће технолошко достигнуће у развоју банкарства је појава електонског новца, а самим тим и електронског банкарства. Новац је, у савременом схватању речи, информација. Кроз њега се одређује право неког субјекта у односу на робу и услуге које постоје у једном друштву. Електронски новац се дефинише као специфична „монетарна информација“ која се путем електронских импулса у „реалном времену“ преноси између трансактора који обављају плаћања.[2] Електронски

2 Живковић А., Станкић Р., Крстић Б., (2005), *Банкарско пословање и платни промет*, Београд, Економски факултет Београд, стр.453.

новац омогућава куповину роба и плаћање услуга помоћу рачунара у оквиру комерцијалних рачунарских мрежа (нпр. Интернет), или пословних банкарских мрежа (нпр. SWIFT). То подразумева да електронски новац у свакодневним трансакцијама замењује готовину и чекове. С друге стране, пословним субјектима омогућава да мимо уобичајних канала директно послују путем рачунарских мрежа. Основна предност електронског над обичним новцем је у томе да је он информација у рачунару која може да се програмира. Ово омогућује да електронски новац постане „паметни новац" у облику „паметних картица". Преовлађујући облик електронског новца је електронски трансфер средстава на тачки продаје (EFT/POS), помоћу инсталираних терминала у трговачкој и услужној мрежи. Други облик коришћења електонског новца је преко банкомата, који омогућују подизање готовине, полагање депозита, пренос на друге рачуне и плаћање са различитих рачуна.

Новим инструментима омогућава се, са удаљености, без одласка у банку, преглед рачуна, њихово коришћење у свим варијантама и подизање готовине, да би унапређивањем постојећих, дошло до стварања потпуно нових инструмената и начина плаћања. У првој варијанти, плаћања представљају само привремену новчану трансакцију која се коначно затвара преносом средстава између трансакционих рачуна код банака, док у другој, електронски новац циркулише између корисника слично као готовина, што значи да се плаћање електонским новцем може сматрати коначним већ у датом тренутку. Сам електронски новац у форми „електронског новчаника" заснива се на унапред извршеним уплатама новца које су регистроване на микрочиповима електронских картица, а могу бити употребљене за плаћање роба и услуга.

Системи дигиталног новца базирани су на дигиталним новчаницама које су, у виду дигиталних сигнала, смештене на фиксни диск у рачунару или на микрочип имплементиран у пластичну картицу. Плаћање се одвија преко Интернета, а може бити онлајн (on-line) и офлајн (off-line).

6. E – BANKING

Појмом електронска банка (e-banking) дефинише се начин нуђења и коришћења банкарских услуга до којих, као банчин комитент, имате приступ са удаљеног терминала, преко телекомуникационих канала, без непосредне помоћи банчиних службеника, 24 сата на дан, 365 дана у години. Изрази повезани са таквом врстом банкарског пословања су: банкарство на даљину, односно телебанкарство (енгл. telebank-

ing); кућно банкарство (енгл. homebanking); банкарство за предузећа (енгл. Corporate banking). Из тога се види да постоји више сегмената електронског банкарства од којих је сваки намењен одређеном слоју комитената банке.

У електронској банци могу се обављати све безготовинске трансакције преко свог рачунара, вршити преглед стања на рачунима, штампати прометне ставке из дефинисаног временског периода, слати поруке и примати обавештења од банке. Све трансакције путују директно на сервер банке без посредовања службеника банке. Банчин службеник је обавештен само о оним захтевима комитента који захтевају додатно одлучивање или рад у који мора бити укључен човек. Трансакције се обрађују одмах, односно одмах када је то могуће. Банка може вратити (одбити) платни налог. У том случају комитент прима обавештење о одбијању извршења трансакције. Трансакције се у електронској банци изводе преко јавних комуникационих медија и због тога је њихова заштита од суштинског значаја. Свеобухватност заштите у електронској банци је од кључног значаја јер се у њу морају поуздати како комитенти (корисници) тако и банке. У савременим електронским банкама користи се заштита помоћу „паметне картице“ (енгл. Smart Card). Заштита се у E-Bank темељи на врхунској технологији идентификације корисника и дигиталног потписивања трансакција на основу инфраструктуре тајних и јавних кључева (**P**ublic **K**ey **I**nfrastructure).[3]

Следећи значајан корак у развоју електронског банкарства начињен је промоцијом *on-line банкарства*. On-line (кућно, PC) банкарство представља комбинацију карактеристика програма за личне финансије и електронског плаћања рачуна. За обављање трансакција, потребан је посебан софтвер инсталиран на клијентовом рачунару са ког се једино могу обављати трансакције и на коме ће се налазити подаци о евидентираним променама. Главни недостаци on-line банкарства су ограничење за обављање трансакција са само оног рачунара на коме је инсталиран скуп софтвер, потребно време за обуку за рад, као и незаштићеност података.

7. ИНТЕРНЕТ БАНКАРСТВО

Природни наследник on-line банкарства је *Интернет банкарство*. Платни системи и трансакциони механизми данас не могу да заобиђу Интернет, који се полако прожима кроз све људске активно-

3 Хал Е-банк – приручник за употребу програма Хал Е-банк за платни промет у земљи Halcom d.d. Љубљана, 2006, стр.11

сти. Постоје два кључна разлога због којих су банке заинтересоване за Интернет банкарство:

1) корисници Интернета су углавном млађи људи са већим степеном образовања и већим приходима од просечног клијента;
2) Интернет је веома ефикасан и јефтин дистрибуциони канал.

Интернет банкарство или сајбер банкарство (Cyber banking) представља обављање банкарског пословања директно из куће, посредством Интернета. При обављању банкарских трансакција у Интернет банкарству није потребан специјализован софтвер и не постоје подаци ускладиштени на хард диску. Приступ банци и рачуну је могућ са било ког места у свету, под условом да на том месту постоји рачунар који је прикључен на Интернет. Банка брине о одржавању хардверског и софтверског система заштите, а могуће је и обављање on-line трансакција.

Интернет нуди банкама и њиховим клијентима небројене могућности. Иако се овај вид банкарства развија великом брзином, постоје и ограничавајући фактори. Основни фактори који условљавају пристанак клијената на ову врсту технологије су сигурност и приватност. Неприхватање да се банкарске трансакције обављају преко Интернета постоји, пре свега, из страха да кључне финансијске информације могу да буду откривене.

Основна разлика између on-line банкарства и Интернет банкарства је у уградњи одговарајућег софтвера, који везује корисника за одређен рачунар на коме је тај софтвер инсталиран. Даље разлике су у степену сигурности при обављању трансакција, затим у новцу потребном за набавку и инсталацију софтвера и времену потребном за обуку корисника.

Банкарски послови и услуге које нуди већина светских банака у свом Интернет пословању су: мењачки послови, провера стања на рачуну, плаћање рачуна електронским путем, коришћење система кредитних картица (Visa, Master Card..), провера трансакција из претходног периода на свим рачунима клијента, електронски трансфери између рачуна, и-мејл кореспонденција…

Банкарско пословање на Интернету је брзо, економично и ефикасно. Отварање рачуна је бесплатно, а провизије за плаћање рачуна електонским путем су минималне или потпуно бесплатне. Остале провизије за електронске трансакције су идентичне, или, што је чешће случај, значајно мање од провизија у традиционалном (филијалном) банкарству.

8. НЕПОСТОЈАЊЕ ОДГОВАРАЈУЋЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ

Глобални комуникациони систем, као што је Интернет, захтева, пре свега, одговарајуће законске оквире и правну регулативу, који треба да дефинишу потребе пословних субјеката и корисника услуга. Законска регулатива, у вези са самим Интернетом и пословањем на њему, разликује се значајно од земље до земље. На пример, Сједињене Америчке Државе и Европска унија имају различите ставове по овом питању. Европска унија има далеко либералније ставове по питању приватности пословања, него што је то случај у САД. Постоје два могућа сценарија:

- први, за који се залаже Европска унија, либералног је типа и заснива се на потпуној анонимности и приватности у пословању;
- други, за који се залажу САД, заснован је на комплетној контроли пословања, трансакција и података од стране надлежних државних органа.

Потпуна анонимност је могућа уз помоћ система енкрипције података, при којој је загарантована анонимност свих порука на Интернету. Овако систем штити приватност појединца или предузећа, што је и основно начело банкарског пословања. Недостатак је у томе што омогућује избегавање плаћања пореза, царинских обавеза, прање новца и финансирање тероризма, као и пребацивање новца ван граница, мимо знања надлежних органа.

Други систем, за који се залажу САД, обухватио би комплетну контролу и евиденцију трансакција, пословања и свих података уопште од стране државе и њених органа. Он би омогућио државним органима комплетан увид у свачији банковни рачун, у све трансакције и целокупну и-мејл кореспонденцију. На овај начин би била прекршена основна правила банкарског и пословног понашања уопште.

Оба наведена сценарија имају и предности и мане. Оптимално решење би се постигло комбиновањем одговарајућих елемената из оба сценарија. Све док се не постигне усаглашавање међудржавне законске регулативе, биће спречени одређени сегменти пословања, док ће, са друге стране, бити омогућена примена незаконитих активности у пословању како појединаца тако и предузећа на Интернету.

9. ПЛАТНЕ КАРТИЦЕ

Платна картица је инструмент безготовинског начина плаћања и инструмент за подизање готовог новца код издаваоца картице или преко банкомата. То је мали комад пластике који садржи неко средство

за идентификацију, што омогућава особи на коју гласи картица да је користи за наведене намене. Ширењем Интернета и масовним коришћењем његових могућности, јавила се потреба да се извесне услуге плаћају путем Интернета. У том тренутку дошло је до спајања две различите технологије које су се допуњавале, а то су Интернет и платне картице. Интернет је пружио корисницима обиље могућности за пословање, а картица је својом технологијом омогућила да се то пословање финансијски затвори и изврши плаћање.

Платне картице се могу поделити у три групе: кредитне картице, дебитне картице, унапред плаћене картице

9.1. КРЕДИТНЕ КАРТИЦЕ

Садрже одређени кредитни лимит који потрошач може користити приликом куповине робе, плаћања услуга или повлачења готовине. То значи да је банка одобрила власнику кредитне картице унапред одређену кредитну линију. Приликом плаћања власник картице је дужан да уз презентацију картице потпише рачун по коме продавац робе или пружалац услуга од издаваоца картице врши наплату у уговореном року. Клијент банке коме је банка издала кредитну картицу, има по наведеној кредитној картици рачун одвојен од свог текућег рачуна. Обично се обрачун обавеза по овом рачуну врши месечно, при чему, зависно од пословне политике банке, потрошен износ се исплаћује одређеног дана у месецу у целости, или се може плаћати у ратама уз одговарајућу камату.

9.2. ДЕБИТНЕ КАРТИЦЕ

Дебитна картица омогућава њеном власнику да директно задужи свој рачун код банке. То значи да комитент путем даљинских комуникационих мрежа повлачи новац са свог текућег рачуна, до износа расположивих средстава, без потребе физичког доласка у банку. Могу се користити у свим објектима снабдевеним ПОС терминалима или банкоматима. Због тренутног задужења рачуна потрошача путем on-line везе са компјутерским центром, дебитне картице су повољне за продавце на чији се рачун тренутно трансферишу средства.

9.3. УНАПРЕД ПЛАЋЕНЕ КАРТИЦЕ

Ове картице садрже чип на који се „убацује“ износ новца са рачуна власника картице или готовинском наплатом од њега. На њима је ускладиштена одређена вредност, тј унапред уплаћена средства која су на располагању клијенту. Приликом куповине роба или плаћања

услуга тај износ се смањује коришћењем терминала на продајним местима. Унапред плаћене картице представљају један од облика електронског новца. Као издаваоци ових картица појављују се банке, где једну картицу могу издавати више банака и у ту сврху формирају удружења (на пример DinaCard, Visa, MasterCard), небанкарске организације (Diners Club, American Express) и велике компаније, при чему издате картице важе само у интерним мрежама (најчешће је случај да трговац изда своју картицу, на пример M&S Card, Wall Mart Card, Rodic MB Card, Меркаторова Пика картица)

9.4. ИНТЕЛИГЕНТНЕ (СМАРТ) КАРТИЦЕ

Ове картице имају велики потенцијал као преносни уређаји, као носиоци „AA" (Anytime Anywhere) електронског банкарства. Највећа предност интелигентне картице јесте њена мултифункционалност, а њена права вредност је у комбинацији њених функција. Интелигентна картица има уграђен микрочип који јој омогућава обављање низа различитих функција. Ове картице омогућавају потрошачима да потпуно одвојено и безбедно држе већи број апликација на једној јединој картици. Данас су на располагању бројне апликације за интелигентне картице, па тако једна једина интелигентна картица може да служи као кредитна картица, дебитна картица, новчаник за ускладиштење електронског новца, лична карта, возачка дозвола, здравствена књижица…

Код платних картица сигурност је обезбеђена путем персоналног идентификационог броја, који се састоји од дигиталних знакова и уграђен је на магнетну траку или чип, зависно од врсте картице. Стандардне картице садрже магнетну траку ка којој је уписан ПИН (идентификациони број) власника картице, његово име, број рачуна и лимит за коришћење картице.

Основна предност платних картица је да оне омогућавају својим власницима да лакше и јефтиније располажу својим средствима приликом свакодневних трансакција, банкама и трговцима омогућују повећање профита, а на макронивоу доприносе смањењу учешћа готовог новца у оптицају, сузбијању сиве економије и повећаној контроли новчаних токова.

Наш систем безготовинског плаћања још увек карактерише недовољна инфраструктура, недовољан број терминала и банкомата, као и доминација магнетних над смарт картицама.

10. МОБИЛНО БАНКАРСТВО

Још један од новијих трендова у електронском банкарству је тзв. *мобилно банкарство*. Оно омогућава извршавање трансакција путем преносних рачунара, дигиталних личних организатора и мобилних телефона. Новије генерације мобилних телефона поседују могућност повезивања на Интернет, што значи да корисник може приступити свом рачуну помоћу мобилног телефона и извршити жељене трансакције. Прогнозира се да ће мобилно банкарство доживети чак и снажнију експанзију од Интернет банкарства наредних година, будући да број корисника мобилних телефона далеко превазилази број корисника Интернета.

11. РИЗИЦИ У ЕЛЕКТРОНСКОМ БАНКАРСТВУ

Специфични ризици којима се излажу банке у електронском банкарству и активностима у вези с електронским новцем, могу се груписати према групама ризика на основу класификације коју је извршио Базелски комитет. У садашњој фази развоја, оперативни, репутациони и правни ризик су најважније категорије ризика за већину активности у вези с електронским новцем и електронским банкарством. Традиционални банкарски ризици, као што су кредитни ризик, ризик ликвидности, каматни ризик и тржишни ризик могу такође проистећи из активности у вези с електронским новцем и електронским банкарством. Због тога је у електронском банкарству неопходан процес управљања ризиком, који се састоји од три основна елемента: процене ризика, контроле изложености ризику и праћења ризика.

ЗАКЉУЧАК

Мада се под појмом банке најчешће подразумева њена кредитна функција, она је поред тога одређена и посредничком, монетарном (депозитном) функцијом, као и функцијом платног промета. Вековима су банке биле испред других финансијских институција у пружању услуга штедње и инвестирања, плаћања и заштите од ризика, ликвидности, одобравања зајмова.

Данас, у условима глобализације и све јаче конкуренције, пословна концепција банке која се заснива на уважавању потреба и захтева

разноврсних корисника банкарских услуга, постаје услов опстанка, раста и развоја банке.

Шта је ризично а шта није, представља субјективну оцену сваког појединца, при чему и све ризике можемо поделити на теоретске и реалне, а банкарске послове на ризичне и неризичне. Овде треба напоменути да у пракси не постоје потпуно неризични послови, већ се овде мисли на минималност реалног ризика у пословању.

Како су у питању услужне активности које банка пружа клијентима у виду палете финансијских услуга, највећи ризик је у доношењу одлуке о успостављању пословног односа са клијентом.

У пракси, пословни однос најчешће започиње ради одобравања кредита (потенцијално ризични посао). Банка види свој интерес у условљавању корисника кредита обављањем домаћег и иностраног платног промета, електронским банкарством, условљавањем запослених да примају плате преко одређене банке и користе целокупну палету услуга намењену становништву. Тако банка, улазећи у један потенцијално ризичан посао (као што је давање кредита), остварује зараду кроз већи број неризичних послова.

ЛИТЕРАТУРА

Живковић А., Станкић Р., Крстић Б. (2005). *Банкарско пословање и платни промет*, Београд, Економски факултет Београд .

Хал Е-банк (2006) – приручник за употребу програма Хал Е-банк за платни промет у земљи Halcom d.d. Љубљана.

Хаџић, М. (2007). *Банкарство*, Београд, Унивезитет Сингидунум , Београд.

Шећковић,Д. (2006). Привредна Комора Србије, Регионална комора Суботица, *Историјат и развој банкарства у Србиј*и, чланак.

НБС, Извештај за четврти квартал 2009.

http://www.nbs.rs

DEVELOPMENT OF BANKING SERVICES IN SERBIA SINCE 2003

Abstract: In 2003, payment operations in Serbia underwent substantial changes.The Payment Operations Department was disintegrated and banks were given direct control over the market payments system. Since then, in our country, diversified banking services, being of vital importance to the modern conduct of business and our everyday lives, started to develop at a fast pace.

In this paper, emphasis is laid on the current state of the Serbian banking industry. It gives an insight into some specific banking operations which gained momentum in that period with all inherent risks to the banks and the users of their services.

A bank is an international name for the institutions whose main activity is to collect available funds, grant and obtain financial loans. However, when talking about banking operations, it will be necessary to consider the whole range of financial services that do not offer a high yield per one individual transaction, but provide a high rate of return and make substantial profit in comparison with the money invested. It concerns specific financial services that the banks render to their clients, on the understanding that continuous monitoring and timely adjustment of banking services to an increasing demand will be necessary.

Key words: *Bank / Services / Risk*

Ljiljana Fijat
Vojvođanska banka a.d. Novi Sad[1]

Milica Radović
Fakultet za pravne i poslovne studije Novi Sad[2]

DIREKTIVA 2005/60/EZ (III DIREKTIVA) O SPREČAVANJU KORIŠĆENJA FINANSIJSKOG SISTEMA U SVRHU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA

Rezime: U oblasti sprečavanja pranja novca Evropska zajednica je učestvovala još u pregovorima o Konvenciji Ujedinjenih nacija iz 1998, kao i konvencijama Saveta Evrope iz 1990. i 2005. (Strazburškoj i Bečkoj). Takođe, ona je aktivni učesnik procesa Grupe za finansijske akcije (Financial Action Task Force). Članice Evropske unije su dela pranja novca i finansiranja terorizma regulisale u I, II i III Direktivi koje, iako urađene u granicama EZ, imaju i širi geografski uticaj, a neke od odredaba i globalnu dimenziju. Budući da te direktive za nove kandidate u pristupanju EU imaju poseban značaj, Republika Srbija je u Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2009, implementirala odredbe III Direktive EU, a u prethodne zakone iz navedene oblasti ugrađene su odredbe iz I i II Direktive. Načelo država članica EU je i neophodna puna implementacija direktive, kao i Preporuka FATF, Konvencija Saveta Evrope i drugih odgovarajućih direktiva i uredbi.

U ovom radu govori se o III Direktivi EU, kao i o obavezi osnivanja Finansijsko-obaveštajne službe – FOS (Financial Intelligence Unit-FIU), čije se osnovne odrednice delovanja opisuju u čl. 21 Direktive. Metode koje se primenjuju, predstavljaju istraživačke postupke kojima će se na osnovu prethodnih informacija o predmetu istraživanja doći do daljeg, potpunijeg saznanja.

Ključne reči: *Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, III Direktiva EU, FOS*

---

1 fijat@eunet.rs; fijat.ljiljana@gmail.com
2 mizrad@eunet.rs

Uvod

Tržište Evropske unije (EU) je pojava koja vodi najvišem stepenu ekonomske integracije, izuzev stvaranja zajedničke države, ali je ovako visok stepen međunarodne ekonomske integracije još uvek nedefinisan. Problemi sve više postaju predmet pojedinih delova opšte ekonomske teorije, kao što su teorija lokacije i teorija ekonomskog rasta ili teorija ekonomske politike [8, str. 589]. Otklanjenje prepreka kretanju robe i faktora proizvodnje može dovesti i do narušavanja evropskog prostora bezbednosti i upotrebe finansijskih sektora za pranje novca koji potiče od kriminalnih radnji uopšte i posebno od prodaje droge, čemu pogoduje upravo objedinjeno finansijsko područje EU. Da ne bi došlo do veće pokretljivosti nezakonitih prihoda izvan granica matičnih zemalja, Evropska zajednica je u oblasti sprečavanja pranja novca učestvovala još u pregovorima o Konvenciji Ujedinjenih nacija iz 1998, kao i konvencijama Saveta Evrope iz 1990. i 2005.(Strazburškoj i Bečkoj). Takođe, ona je aktivni učesnik procesa Grupe za finansijske akcije *(Financial Action Task Force).*

Sistem u borbi protiv organizovanog kriminala i pranja novca u EU je trostruk. Radi zaštite finansijskih interesa zemalja članica Evropske unije i inteziviranja borbe protiv pranja novca i finansiranja teorizma, Evropska unija je donela brojne direktive „prvog stuba" EU. Najznačajniji doprinos čine direktive Saveta Evrope protiv pranja novca (91/308/EEC[3], 2001/97/EC[4], 2005/60/EC[5]), TJ. I, II I III DIREKTIVA, KAO I UREDBA 1781/2006[6], KOJA PROPISUJE OBAVEZU DA INFORMACIJE O NALOGODAVCU PRATE TRANSFER NOVCA RADI SPREČAVANJA, ISTRAŽIVANJA I OTKRIVANJA PRANJA NOVCA, KAO I FINANSIRANJA TERORIZMA. ZAJEDNIČKI STAV DRŽAVA U NASTOJANJU SPREČAVANJA PRANJA NOVCA OGLEDA SE KROZ PRIMARNE CILJEVE DIREKTIVE 91/308/EEC: 1) ZAHTEVATI OD DRŽAVA ČLANICA DA U SVOJE ZAKONODAVSTVO UVEDU ZABRANU PRANJA NOVCA NAJKASNIJE

3 Council Directive of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC), (Official Journal L166 of 28.06.1991.) www.unicri.it/…/Money/Council%20Directive%2091_308_Use%20of%20Financial%20System%20for%20Money%20Launderi.

4 Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (Official Journal L157/38 of 26.06.2003.), www.hm-treasury.gov.uk/d/Transnotemlr03_16.pdf.

5 Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 2005. (Official Journal L309/15 of 25.11.2005.), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005.

6 Regulation No 1781/2006 on information on the payer accompanying transfers of funds *of 15th November 2006, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006.*

DO 1. JANUARA 1993; 2) POJAČATI SARADNJU IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA U ISTRAGAMA I KAZNENOM PROGONU U VEZI SA PRANJEM NOVCA. DIREKTIVOM BROJ 2001/97/EC OD 4.12.2001. DOPUNJENA JE DIREKTIVA BROJ 91/308/EEC. DIREKTIVA BROJ 2005/60/EC O SPREČAVANJU KORIŠĆENJA FINANSIJSKOG SISTEMA U SVRHU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA OD 26. OKTOBRA 2005. UZELA JE U OBZIR SVE IZMENJENE STANDARDE FATF-A KOJI SU SE ODNOSILI NA PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA IZ 2003. PRIMENA OVE DIREKTIVE POČELA JE 1. AVGUSTA 2006. DIREKTIVE EU DEFINIŠU PRANJE NOVCA I FINANSIRANJE TERORIZMA; UREĐUJU PRAVA I OBAVEZE FINANSIJSKIH I NEFINANSIJSKIH ORGANIZACIJA I PROFESIJA NA PODRUČJU PREVENTIVE I OTKRIVANJA PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA (IDENTIFIKACIJA KLIJENATA, JAVLJANJE SUMNJIVIH TRANSAKCIJA, ČUVANJE DOKUMENTACIJE, UNUTRAŠNJE KONTROLE, OBUKA…); UREĐUJU NADZOR NAD OVLAŠĆENIM SUBJEKTIMA; UREĐUJU POJEDINA PRAVA I OBAVEZE FIU (FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT), *TJ. ORGANA NADLEŽNOG ZA SPROVOĐENJE SPREČAVANJA PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA. DIREKTIVOM III SE OSNAŽUJU POSTOJEĆE MERE SPREČAVANJA PRANJA NOVCA, A ZNAČAJ SPREČAVANJA FINANSIRANJA TERORIZMA PODIGNUT JE NA NAJVIŠI NIVO.*

U okviru „drugog stuba" EU doneta je Regulativa broj 1889/2005[7] koja se odnosi na kontrolu prometa gotovog novca pri ulasku i izlasku iz EU i Direktiva Komisije broj 2006/70/EC[8] o merama implementacije za Direktivu broj 2005/60/EC u vezi s politički eksponiranim licima i tehničkim kriterijumima za pojednostavljenu proveru klijenata i za izuzetke na osnovu finansijskih aktivnosti koja se sprovode u organičenom obimu od 1. avgusta 2006. „Treći stub" EU se javlja prvi put u Ugovoru iz Mastrihta i na simbolički način integriše pitanja u vezi aa unutrašnjom bezbednosti i saradnjom različitih organa. Ove regulative i akcije, iako urađene u granicama

7 Regulation EC No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/…/2005/l…/l_30920051125en00090012.pdf.

8 Commission Directive 2006/70/EC laying down measures for Directive 205/60/EC of the European
Parliament and of the Council as regards the definition of „politically exposed person" and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis, kzpeu.seio.gov.rs/Revidirani_NPI_2009-10.doc.

EU, imaju i širi geografski uticaj, a neke od odredaba i ekstrateritorijalnu dimenziju.[9]

Direktiva 2005/60/EZ (III Direktiva) o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma

Imajući u vidu da su 2003. značajno izmenjene i proširene Preporuke FATF-a, pitanja koja se tiču finansiranja terorizma, kao i da se ove radnje često odvijaju na transnacionalnom nivou, Evropski Parlament i Savet su 26. oktobra 2005. doneli Direktivu 2005/60/EC o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhe pranja novca i finansiranja terorizma (III Direktivu). Prve dve direktive opozvane su usvajanjem III Direktive koja je mnogo opsežnija i predstavlja značajan korak prema sveobuhvatnijem pristupu, a uključuje i 40 Preporuka FATF-a[10], čime uspostavlja određeni stepen usklađenosti između međunarodnih i evropskih mera u sprečavanju pranja novca. Ovom Direktivom naglasak se stavlja na preventivnu ulogu finansijskog, ali i nefinansijskog sektora, u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, budući da se taj problem ne može rešiti isključivo represivnim putem.

Glavne promene u odnosu na Direktivu 91/308/EEC i Direktivu 2001/97/EC su sledeće:

a) definicija kriminalne aktivnosti je proširena na veći opseg predikatnih krivičnih dela;
b) detaljnije odredbe u vezi sa identifikacijom klijenta stvarnog vlasnika;
c) usredsređivanje aktivnosti nadzora naročito na fizička i pravna lica, trgovce robom, kada prihvataju gotovinska plaćanja u iznosu od i preko propisanog limita, budući da su gotovinska plaćanja veoma osetljiva za pranje novca i finansiranje terorizma;
d) uvođenje principa dužne pažnje stranke/klijenta (*customer due diligence, CDD)*, i to:
   – opšti princip dužne pažnje;
   – pojednostavljeni princip dužne pažnje;
   – princip pojačane dužne pažnje.
e) u skladu sa relevantnim rezolucijama Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija predviđena je, izuzetno od generalne zabrane obavljanja

9 Više o trećem stubu Evropske unije videti Janjević, M., 2003.

10 *Grupa za finansijske akcije* (Financial Action Task Force). *Ova grupa usvojila je 1990. (i dopunila 1996. i 2003) dokument pod nazivom „Četrdeset preporuka za borbu protiv pranja novca“* (**THE FORTY RECOMMENDATIONS**) *kojim se utvrđuje opšta strategija u borbi protiv pranja novca. FATF je, posle terorističkog napada na Sjedinjene Američke Države 11. septembra 2001, doneo „Posebne preporuke protiv finansiranja terorizma" u svrhu sprečavanja i presecanja puteva finansiranja terorizma.*

sumnjivih transakcija, mogućnost da se obavi finansijska transakcija ukoliko neizvršenje transakcije nije moguće ili bi onemogućilo da se uđe u trag korisnicima transakcija koje predstavljaju pranje novca ili finansiranje terorizma;

f) finansijske institucije su dužne da obezbede najveću moguću poverljivosti u odnosu na identitet lica koja vrše prijavljivanje sumnjivih transakcija;
g) zahtev da se politike i prakse finansijske institucije protiv pranja novca primenjuju na sve filijale i subsidijare finansijske institucije u zemlji i lokacijama izvan zemlje;
h) zahtev da FOS pružaju povratnu informaciju prema finansijskim institucijama o tome da li su prosleđeni izveštaji bili korisni i šta je usledilo nakon prosleđivanja;
i) obaveza propisivanja nacionalnim zakonima delotvornih i srazmernih kazni za fizička i pravna lica, shodno aktivnostima koje obavljaju, za nepoštovanje zakonskih odredaba u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma.

U smislu Direktive 2005/60/EC sledeće radnje se smatraju pranjem novca:[11]

(a) konverzija ili prenos imovine, sa znanjem da ta imovina potiče od kriminalne aktivnosti ili od učestvovanja u takvoj aktivnosti;
(b) prikrivanje ili lažno prikazivanje činjenica o imovini (prave prirode, porekla, mesta, obeležja, premeštanja, prava na, ili svojine nad imovinom);
(c) sticanje, držanje ili korišćenje imovine, sa znanjem, u trenutku prijema, da ta imovina potiče od kriminalne aktivnosti ili od učestvovanja u toj aktivnosti;
(d) učestvovanje, udruživanje radi činjenja, pokušaj činjenja i pomaganje, potpomaganje, omogućavanje i podsticanje na činjenje neke od aktivnosti pomenutih u prethodnim tačkama.

Shodno Direktivi 2005/60/EC:

- pod pranjem novca smatra se i to kada su radnje kojima je stvorena imovina koja se pere, izvršene na teritoriji druge države članice ili treće države;
- pod finansiranjem terorizma se podrazumeva obezbeđivanje ili prikupljanje novčanih sredstava, za izvršenje svakog krivičnog dela u okviru značenja iz člana 1. do 4. Okvirne odluke Saveta 2002/475/JHA od 13. juna 2002. godine o borbi protiv terorizma;

11 Član 1 Direktive.

- o znanju, smišljanju ili nameri učesnika u pranju novca ili finansiranju terorizma se ceni na osnovu objektivnih činjeničnih okolnosti.

Prema tome, u smislu ove Direktive predikatna dela uključuju sva teška kaznena dela, i to: kaznena dela vezana za terorizam[12], drogu, aktivnosti kriminalnih organizacija, korupciju i sva druga kaznena dela kažnjiva lišavanjem slobode ili nalogom za pritvor u trajanju od godine dana ili dužem, ili, za države čiji pravni sistem sadrži donju granicu za kaznena dela, sva kaznena dela kažnjiva lišavanjem slobode ili nalogom za pritvor u trajanju od najmanje šest meseci.[13]

Područje primene III Direktive su kreditne i finansijske institucije, pravna i fizička lica koja obavljaju svoje profesionalne aktivnosti (revizori, računovođe, poreski savetnici, notari i ostali nezavisni pravni stručnjaci), davaoci usluga povereničkim društvima ili preduzećima, agenti za nekretnine, ostala fizička ili pravna lica koja trguju robom i kockarnice. Države članice mogu da odluče da se izuzmu pravne i fizičke osobe koje obavljaju finansijske aktivnosti povremeno ili u veoma ograničenoj meri i gde postoji mali rizik od pranja novca i finansiranja terorizma.[14] S druge strane, delokrug primene III Direktive je proširen na davaoce usluga povereničkim društvima ili preduzećima (npr. u oblasti bankarstva, investicionih fondova i društva za upravljanje) i na ostala fizička ili pravna lica koja se bave prometom robe, ali samo kada se plaćanja vrše u gotovini u iznosu od 15.000,00 evra ili više, bilo da je reč o pojedinačnoj ili povezanim transakcijama.[15]

Direktiva III propisuje obavezu pribavljanja podataka o stvarnom vlasniku stranke.[16] Stvarni vlasnik znači fizičko lice (lica) koje u krajnjoj instanci poseduje ili kontroliše klijenta i/ili fizičko lice u čije ime se transakcija ili aktivnost obavlja, a ovlašćeni subjekti bi sami trebalo da odrede hoće li se prilikom utvrđivanja njegovog identiteta služiti javnim podacima ili će podatke tražiti od svojih klijenata.[17] Pri tom je potrebno uzeti u obzir činjenicu

12 Preventivne mere III Direktive obuhvataju ne samo pranje novca pribavljenog na nezakonit način, već i prikupljanje novca ili imovine u terorističke svrhe.

13 Situacija u borbi protiv pranja novca ukazuje na veliku razliku u nacionalnim definicijama predikatnih dela, sto može izazvati probleme sa gledišta tužilaštva na nacionalnom, i čvrste koherentnosti na međunarodnom nivou. Direktivom 2005/60/EC u odnosu na Direktivu 91/308/EEC i Direktivu 2001/97/EC definicija kriminalne aktivnosti proširena je na veći opseg predikatnih krivičnih dela.

14 Direktiva III, čl. 2.2.

15 Ibid., čl. 2.1.c) i e)

16 Odredbe o identifikaciji i verifikaciji stvarnog vlasnika nalaze se u čl. 3 i 36, te Poglavlju II koje se odnosi na princip dužne pažnje stranke/klijenta, kao i u uvodnom delu tačke 9-13, 23 i 39.

17 Stvarnim vlasnikom pravnog lica smatra se fizičko lice koje je imalac više od 25% imovine. U slučaju da je neko drugo pravno lice 25% vlasnik stranke koja je pravno lice, ovlašćeni subjekt (obveznik, kako ga naziva Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Sl. Glasnik RS, 20/09 i 72/09), mora da pribavi podatke i o vlasnicima tog drugog pravnog lica i tako dalje,

da su opseg poznavanja svog klijenta i rizik od pranja novca i finansiranja terorizma međusobno povezani, što zavisi od vrste stranke, poslovnog odnosa, proizvoda ili transakcije.

Direktivom se izričito navodi[18] da bi svi trgovci robom koji za prodatu robu primaju uplate u gotovini morali da postanu ovlašćeni subjekti za sprovođenje Direktive. Na taj način se ograničava mogućnost vršenja gotovinskih transakcija, ali samo u onom delu koji je s aspekta mogućnosti zloupotrebe u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma najrizičniji, i to prilikom direktne naplate robe i usluge za gotovinu, u vrednostima koje prelaze 15.000,00 evra, dok za primanje gotovine ispod navedenog iznosa ne postoje ograničenja.[19]

U okviru principa dužne pažnje III Direktiva uvodi sistem zasnovan na stepenu rizika, za razliku od prethodnih direktiva koje zasnivaju sistem sprečavanja pranja novca zasnovan na pravilima (prelazak s „rule-based" sistema koji je bio zastupljen u prve dve direktive na „risk-based" sistem). Princip dužne pažnje znači preduzimanje mera radi upoznavanja postojećih i novih klijenata i sprovođenje tekućeg nadzora nad njihovim transakcionim ponašanjem. U zavisnosti od stepena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, nadzirane institucije i lica primenjuju opšti, pojednostavljeni i pojačani princip dužne pažnje.

Institucije i lica na koje se odnosi III Direktiva ne smeju otvarati ni držati tajne, anonimne ili šifrirane račune, ili račune na izmišljena imena, ili račune bez punog imena vlasnika.[20] Ovlašćeni subjekti na koje se odnosi Direktiva primeniće princip dužne pažnje:[21]

---

sve dok ne bude raspolagao podacima o fizičkim licima koja su krajnji vlasnici stranke. Izuzetak je predviđen u slučaju kada je vlasnik stranke javno akcionarsko društvo i kada dalje utvrđivanje njegovih pravih vlasnika nije potrebno.

18 Direktiva III, čl. 18.

19 Belgija je uvela takvo ograničenje 2004, kada je utvrdila da se roba koju prodaje trgovac ne može platiti gotovinom ukoliko cena robe prelazi 15.000,00 evra. Zakonom je posebno utvrđeno da, u slučaju prodaje nepokretnosti, cena mora biti plaćena doznakom banke ili čekom, s izuzetkom udela od 10% cene ako vrednost tog udela ne prelazi 15.000,00 evra. U Makedoniji je Zakonom za sprečavanje pranja novca zabranjeno svako gotovinsko plaćanje, izmirivanje ili naplata u gotovini u iznosima većim od 15.000,00 evra ako transakcije nisu izvršene preko finansijskih institucija koje imaju dozvolu za vršenje platnog prometa. Italija je mnoga ograničenja u pogledu korišćenja gotovine propisala zakonom iz 1991, a Slovenija je ograničenje gotovinskog plaćanja u iznosima koji prelaze 15.000,00 evra propisala Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije propisano je, da bi se izbeglo da svi trgovci robom koji za prodatu robu primaju uplate u gotovini postanu obveznici, ograničenje u gotovinskom plaćanju roba i usluga u iznosima većim od 15.000,00 evra (pojedinačnim i povezanim), i to tako da se sve takve transakcije moraju vršiti preko banaka, koje su uključene u sistem otkrivanja i sprečavanja pranja novca. (Obrazloženje za donošenje Zakona, sajt Ministarstva finansija-Uprave za sprečavanje pranja novca, www.apml.org.rs, 2007).

20 Direktiva III, čl. 6.

21 Ibid, čl. 7.

- pri uspostavljanju poslovne saradnje sa klijentom;
- pri obavljanju povremenih pojedinačnih ili povezanih transakcija u iznosu od 15.000,00 evra ili više;
- pri svakoj sumnji kada se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma u vezi sa transakcijom ili klijentom, nezavisno od vrednosti te transakcije;
- ukoliko identifikacioni zahtevi u vezi sa podacima dobijenim od klijenta nisu zadovoljeni.

Glavne odrednice principa dužne pažnje su mere koje sadrži i situacije u kojima se primenjuje. Propisano je da princip dužne pažnje sadrži sledeće mere:[22]

(a) utvrđivanje i potvrđivanje identiteta klijenta na osnovu dokumenata, podataka ili informacija pribavljenih iz pouzdanog i nezavisnog izvora;
(b) utvrđivanje i potvrđivanje identiteta stvarnog vlasnika;
(c) pribavljanje informacija o svrsi i nameni poslovnog odnosa;
(d) stalni nadzor nad poslovnim odnosom.[23]

Kako bi se izbeglo ponavljanje postupka identifikacije koji usporava i otežava poslovanje, države članice mogu da dozvole pravnim i fizičkim licima obuhvaćenim Direktivom da se oslanjaju na treću stranu u prihvatanju rezultata primene principa dužne pažnje, pod uslovom da postoje primereni zaštitni mehanizmi. Treća strana može biti kreditna ili finansijska institucija u drugoj državi,[24] po principu reciprociteta. Krajnja odgovornost za ispunjavanje tih obaveza ostaće na pravnom ili fizičkom licu obuhvaćenom Direktivom, a koje se oslanja na treću stranu.[25]

Pojednostavljeni princip dužne pažnje znači da nadzirane institucije mogu sačiniti listu izuzetaka za klijente sa poslovnim aktivnostima koje

22 Ibid., čl. 8. stav 1.

23 Ibid., član 8 stav 1 tačka d.: obavljanje nadzora u toku poslovnog odnosa, uključujući i nadzor transakcija i aktivnost klijenta i krajnjih vlasnika u toku odnosa, kako bi se osiguralo da su takve transakcije i/ili aktivnosti u skladu sa znanjam institucije ili osobe o toj stranci, njihovim poslovnim aktivnostima i stepenom i profilom rizika, uključujući i, gde je to neophodno, izvor novčanih sredstava i ažuriranje dokumenata, podataka ili informacija.

24 Pojam treća strana odnosi se na institucije i lica, a što je definisano čl. 2. III Direktive ili ekvivalentna pravna i fizička lica koja se nalaze u trećoj državi, koja ispunjavaju zahteve propisane čl. 16. Direktive.

25 Direktiva III, čl. 14-19. Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije, čl. 23., propisano je da treća lica mogu biti samo obveznici koji su i sami obveznici sprovođenja pomenute direktive: banke, društva za upravljanje investicionim i dobrovoljnim penzijskom fondovima, brokersko-dilerska društva, ovlašćene banke i drugi subjekti

opravdavaju najveći broj transakcija i za koje postoji slab rizik od pranja novca ili finansiranja terorizma, i to kada su u pitanju:[26]

a) kreditna ili finansijska institucija obuhvaćena III Direktivom, ili kreditna ili finansijska institucija koja se nalazi u trećoj državi u kojoj su propisane obaveze jednake kao i obaveze iz ove direktive, i nad kojima se vrši nadzor u smislu poštovanja tih obaveza;
b) kompanije koji su registrovane na renomiranoj berzi ili imaju obavezu dostavljanja izveštaja regulatornom telu države u kojoj su osnovane;
c) stvarni vlasnici združenih računa koje drže notari i ostali pripadnici pravničkih profesija iz država članica ili trećih zemalja koje primenjuju standarde u oblasti sprečavanja pranja novca ili finansiranja terorizma;
d) domaći državni organi ili bilo koji klijenti koji predstavljaju mali rizik od pranja novca i finansiranja terorizma;
e) polisa životnog osiguranja za godišnju premiju do EUR 1.000,00, ili jednokratnu do EUR 2.500,00;
f) polisa penzionog osiguranja, ukoliko nema klauzule o otkupu polise i ako se polisa ne može koristiti kao obezbeđenje;
g) penzionog ili sličnih fondova, gde se izdvaja novac za penzije zaposlenih, ako se doprinosi uplaćuju odbijanjem od plata i ako pravila fonda ne dozvoljavaju ustupanje uživanja na drugo lice;
h) elektronskog novca,[27] gde, ukoliko nije moguće napuniti uređaj, maksimalan iznos na uređaju ne prelazi EUR 150,00, ili gde, ukoliko se uređaj može napuniti, postoji ograničenje od EUR 2.500,00.

Transakcije klijenata unetih u listu izuzetaka biće nadzirane i bilo koja neuobičajena ili sumnjiva transakcija biće prijavljena nadležnom nacionalnom organu.[28]

Princip pojačane dužne pažnje će se primenjivati u situacijama koje po svojoj prirodi mogu predstavljati pojačani rizik i koje zahtevaju od institucija i lica koji sprovode obaveze iz oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma da primenjuju ovaj princip.[29] Princip pojačane dužne pažnje primenjivaće se i u sledećim situacijama:

a) Transakcije gde nema ličnog kontakta. Princip pojačane dužne pažnje primenjivaće se i prilikom prihvatanja rada s klijentima koji ne otvaraju račune ličnim dolaskom u svrhu utvrđivanju identiteta. Da bi

26 Direktiva III, čl. 11.

27 Pojam elektronskog novca definisan je u čl.1(3) Direktive 2000/46/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 18. septembra 2000. o obavljanju poslova elektronskim novcem od strane određenih institucija i nadzoru nad tim poslovima.

28 Direktiva III, čl. 20.

29 Ibid., čl. 13-19.

se kompenzovao rizik, potrebno je da se primene mere za ublažavanje rizika. Primeri mera su:
- overa prikazanih dokumenata;
- traženje dodatnih dokumenata kako bi se dopunila ona koja se zahtevaju za klijente s kojima se radi licem u lice;
- nezavisan kontakt s klijentom;
- zahtev da se prva uplata izvrši preko računa u ime klijenta kod druge finansijske institucije koja podleže sličnim standardima provere.

b) Korespondentsko bankarstvo preko granica, odnosi sa korespondentskim institucijama iz trećih zemalja. Kada se radi o korespondetskom bankarstvu preko granica sa korespondentskim institucijama iz trećih zemalja, nadzirane institucije će:
- prikupiti dovoljno informacija o korespondentu kako bi u potpunosti razumele prirodu korespondentnog posla i utvrditi iz javno dostupnih informacija reputaciju institucije i kvalitet nadzora, uključujući informacije o vlasništvu, adresi i regionima aktivnosti;
- proceniće kontrole sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma korespondentske institucije;
- pribaviće saglasnost višeg menadžmenta pre uspostavljanja novih korespondentskih bankarskih odnosa;
- dokumentovaće obaveze svake institucije u odnosu na mere pojačane dužne pažnje;
- kada se radi o računima za plaćanje, biće zadovoljna da je korespondentska kreditna institucija potvrdila identitet, da je izvršila tekući nadzor klijenata koji imaju direktan pristup računima korespondenta, koji je u mogućnosti da obezbedi relevantne podatke iz principa dužne pažnje korespondentskoj instituciji po njenom zahtevu.

c) Računi politički izloženih osoba, lica iz trećih zemalja. Uspostavljanje poslovnih odnosa sa fizičkim licima okarakterisanim kao PEP mogu izložiti nadziranu instituciju riziku. Naglašeni princip pojačane dužne pažnje će se primenjivati na PEP koji imaju prebivalište u drugoj zemlji članici ili borave u trećim zemljama.[30]

30 Član 2. tačka 1. direktive 2006/70/EZ izričito navodi da pod pojmom politički izloženih osoba smatra fizička lica koja su na istaknutim javnim funkcijama i članove najuže porodice tih lica za koje se zna da su bliski saradnici tih lica, i to: predsednike država, predsednike vlada, ministre te zamenike i pomoćnike ministara; članove parlamenata; članove vrhovnih sudova, ustavnih sudova ili drugih visokih sudskih organa čije presude ne mogu biti predmet žalbe (osim u izuzetnim okolnostima); članove revizorskih sudova i saveta centralnih banaka; ambasadore, otpravnike poslova i visoko rangirane oficire oružanih snaga; i članove upravnih, izvršnih ili nadzornih organa državnih preduzeća. Članom 2. tačka 2. Direktive propisano je da se pod članom uže porodice podrazumeva: bračni partner; vanbračni partner; deca i njihovi bračni i vanbračni partneri; roditelji. Članom 2.

Odredbe o dostavljanju obaveštenja o sumnjivim transakcijama neodložno i samoinicijativno nadležnom telu[31], odnosno na njegov zahtev, ostale su nepromenjene u odnosu na I i II Direktivu, uz razradu pojma sumnjive transakcije kao znanje, sumnja ili razumna sumnja da se sprovodilo, sprovodi ili se pokušalo sprovesti pranje novca ili finansiranje terorizma.[32] Takođe, službenici ovlašćenih subjekata koji interno ili na zahtev prijavljuju FIU da se radi o sumnji o pranju novca i finansiranju terorizma moraju biti zaštićeni i države članice su dužne da preduzmu odgovarajuće mere u cilju zaštite navedenih lica od izloženosti pretnjama.33

U skladu sa samom prirodom sumnjivih transakcija, tela na koja se odnose odredbe III Direktive moraju se suzdržati od obavljanja bilo koje transakcije za koju znaju ili sumnjaju da je povezana sa pranjem novca ili finansiranjem terorizma i pre prijave nadležnom organu, o čemu se može izdati i uputstvo koje izričito zabranjuje njeno sprovođenje. Izuzetno od generalne zabrane obavljanja sumnjivih transakcija, predviđena je mogućnost da se obavi finansijska transakcija ukoliko neizvršenje transakcije nije moguće ili bi onemogućilo da se uđe u trag korisnicima transakcija koje predstavlaju pranje novca ili finansiranje terorizma.[34]

Radi unapređenja saradnje između učesnika u lancu borbe protiv pranja novca i finansiranja teroirzma, potrebno je institucijama i ostalim licima na koja se odnosi legislativa Zajednice pružati povratnu informaciju kad god je to izvodljivo, o tome da li su prosleđeni izveštaji bilo korisni, i šta je usledilo nakon prosleđivanja. Da bi ovo bilo moguće, i da bi lica mogla da preispituju delotvornost sistema za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, države članice treba da vode i ažuriraju relevantne statističke podatke.[35]

---

tačka 3. Direktive je propisano da se pod užim saradnikom smatra: a) fizičko lice koje ima zajedničko vlasništvo pravnog lica ili uspostavljen poslovni odnos ili ima bilo koje druge bliske poslovne odnose sa politički eksponiranim licem; b) fizičko lice koje je vlasnik pravnog lica koje ima poslovni odnos za koji se zna da je uspostavljen radi dobiti politički eksponiranog lica. Mere pojačanog *due diligence* za lice koje je prestalo da obavlja istaknutu javnu funkiju, neku od napred pomenutih, u periodu od najmanje godinu dana, ovlašćeni subjekt nije obavezan da primenjuje i da ovo lice smatra za politički eksponirano lice.

31 Kao telo nadležno za prijavljivanje sumnjivih transakcija najčešće se pojavljuje *FIU–Financial Inteligence Unit* , s tim da je sumnjivu transakciju moguće prijaviti i odgovarajućem samoregulatornom telu koje će neodložno i u neizmenjenom obliku iste transakcije proslediti FIU (član 22. i 23. III Direktive).

32 Članom 25. III Direktive propisano je da su institucije, osobe ili nadzorni organi, tokom provera kod pravnih i fizičkih lica obuhvaćenih Direktivom, kao i nadzorni organi koji na osnovu zakonskih ovlašćenja nadziru berze, menjačke poslove i tržišta finansijskih derivata, dužni neodložno prijaviti FIU činjenice koje bi mogle biti povezane s pranjem novca ili finansiranjem terorizma.

33 Direktiva III, član 21 i 22 Direktive.

34 Ibid., čl. 34.

35 Ibid., uvodni deo, tačka 38 Direktive, čl. 35. Tačka 3 Direktive.

Institucije i lica obuhvaćena ovom Direktivom i njihovi direktori i službenici neće odavati klijentu ili trećem licu činjenicu o tome da su informacije prosleđene FIU ili da je u toku istraga o pranju novca ili o finansiranju terorizma, ili da istraga može biti pokrenuta. Navedena zabrana neće se odnositi na prosleđivanje podataka nadležnim organima iz čl.37., uključujući i profesionalna udruženja, ili na prosleđivanje podataka policiji.[36]

Države članice zahtevaće od kreditnih i finansijskih institucija obuhvaćenih ovom Direktivom da u svojim filijalama i podružnicama u sopstvenom većinskom vlasništvu u trećim državama primenjuju mere, gde je to moguće, u najmanju ruku jednake merama navedenim u ovoj Direktivi u vezi sa principom dužne pažnje i vođenjem evidencije. Gde zakonodavstvo treće države ne dozvoljava primenu takvih jednakih mera, države članice će zahtevati od kreditnih i finansijskih institucija da o tome obaveste nadležne organe sopstvene države.[37]

Direktivom je propisano da će države članice obezbediti da, u skladu sa nacionalnim zakonom, bude moguće izricanje administrativnih sankcija protiv kreditnih i finansijskih institucija za kršenje odredaba nacionalnih zakona koji su usvojeni u skladu sa ovom Direktivom.[38]

Direktiva III je dalekosežna i dopušta mnogo različitih tumačenja. Sume u svetu, koje se troše na mere sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, dostigle su visoke cifre, ali uglavnom, bez velikog uspeha. Postavlja se pitanje da li su direktive, principi i propisi,[39] koji se donose na planu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma**,** u skladu sa osnovnim ljudskim pravima, posebno pravima na imovinu, kao i sa pravom na privatnost lica i preduzeća? Postoji potreba da se pritisnu međunarodna tela da pokušaju izračunati troškove i prihode nastale usled rigoroznog sprovođenja sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Prema *Beare, E., M., Schneider, S.* [2006: 296-312] „politika borbe protiv pranja novca i zakoni invazioni su i skupi, sa malo podataka o uspehu, a sa brojnim i velikim troškovima." Takođe, postoji nekonzistetnost međunarodnih bankarskih standarda i nedoslednost u bankama u pogledu sprovođenja sprečavanja pranja novca. Sve ovo čini ranjivim i nestabilnim finansijski sektor. Međutim, po mišljenju Klasensa [2006: 77.] da bi države mogle da finansiraju ekonomski razvoj i privlače strane investicije, neophodno je da imaju zdrav ekonomski sistem, pa je sprovođenje odredaba III Direktive pitanje samog opstanka.

36 Direktiva III, čl. 28.

37 Ibid., čl. 31.

38 Ibid., čl. 39.

39 Najznačajnije međunarodne inicijative za sprečavanje pranja novca su: FATF, Ujedinjene nacije (UN) Evropska unija, Savet Evrope, Bazelski komitet za nadzor banaka i *Woslfesberg*-ovi principi.

Institucija finansijsko obaveštajne službe (FIU)

Preporuka 26 FATF glasi da bi države trebalo da osnuju jednu finansijsku obaveštajnu službu koja će služiti kao nacionalni centar za primanje (i, po mogućstvu, traženje), analizu i razmenu informacija o sumnjivim transakcijama i ostalih informacija u vezi sa potencijalnom aktivnošću pranja novca ili finansiranja terorizma. Direktiva III je, s obzirom na prve dve direktive, članom 21. prvi put propisala obavezu uspostavljanja FIU, uključujući delokrug rada i propisana ovlašćenja. Ove organizacione jedinice, formirane širom sveta, strukturirane su na različite načine. Budući da preporukama FATF-a iz 1996. i Direktivom za sprečavanje i korišćenje finansijskog sistema u svrhe pranja novca Evropske komisije iz 1991. nije precizirana forma relevantnih nacionalnih organa kojima treba da se prijavljuju sumnjive transakcije, FIU se obično javljaju u jednom od četiri vrste modela:

– posrednički ili administrativni model;
– policijski model;
– sudsko-tužiteljski model;
– ostali modeli.

Posrednički ili administrativni model sa raznim varijantama postoji u brojnim jurisdikcijama. Primeri ovakvog modela zastupljeni su u Belgiji, Francuskoj, Italiji i drugim zemljama. Ovaj vid organizacije deluje kao nezavisno vladino telo koje analizira i obrađuje izveštaje pre nego što ih prosledi za istragu i krivično gonjenje. Osnovna mu je uloga prikupljanje podataka od finansijskog i nefinansijskog sektora, njihova obrada i analiza, kao i dostavljanje podataka nadležnim policijskim i sudskim telima. Prednosti ovog modela su što predstavlja vezu između finansijskog i nefinansijskog sektora, s jedne strane, i tela odgovornih za sprovođenje zakona, s druge strane, čineći filter između ovih tela. Negativna strana ovog modela je što potrebne mere, kao što je hapšenje osumnjičenih na osnovu pribavljenih informacija, preduzimaju druga nadležna tela, s obzirom na to što administrativni FIU nije element progona. Ovakav model FIU je uglavnom osnovan unutar ministarstva finansija, centralne banke, pri nadzornom telu, a nekoliko ih je osnovano i kao posebna struktura, nezavisna od bilo kog ministarstva.

Policijski model se koristi, na primer, u Republici Nemačkoj i Velikoj Britaniji. Kod ovog modela izveštaji o sumnjivim transakcijama podnose se direktno telima za primenu zakona radi dalje istrage. Nedostatak ovog modela je u tome što ne postoji institucija prethodne provere podataka i filtriranja informacija i što je FIU više usredsređen na istragu nego na preventivne mere. Policijski model FIU može razmenjivati samo podatke

policijskog karaktera, dok se bankarski podaci mogu pribaviti isključivo putem sudske međunarodne kazneno-pravne pomoći. Najveća manjkavost policijskog modela ogleda se u odnosu na nepoverenje finansijskih, prvenstveno bankarskih institucija i institut čuvanja bankarske tajne, kao i mogućnost da javnosti doživi kao FIU kao represivnu instituciju, iako se radi o telu čiji su zadaci prvenstveno preventivnog karaktera.

Sudsko-tužiteljski model je zastupljen, na primer, u Portugalu, Luksemburgu i Litvaniji. Ovaj model podrazumeva postojanje agencije ili kancelarije podređene sudskoj vlasti. Radi se o kombinaciji pristupa informacijama i sprovođenju analize, što je isto i kod policijskog modela, uz prednost brzine delovanja po pitanju primanja informacija o sumnjivim transakcijama i otvaranju kaznenog progona što nudi sudski model. Prednost ovog modela je u tome što omogućuje brzo delovanje i dostupnost podataka na međunarodnom nivou. Pozicija FIU, u okviru pravosuđa i pod jurisdikcijom državnog tužilaštva, jedinstvena je zbog toga što jedino u okviru tog modela FIU ima potpunu kontrolu nad celim ciklusom, od trenutka prijave sumnjive transakcije do samog završetka postupka. Međutim, činjenica je da se informacije ne mogu obraditi jednako kvalitetno i u svom obimu i suštini kao u okviru administrativnog modela. Direktna veza sa sudstvom takođe može loše uticati na saradnju finansijskog sektora, a i ovaj model nema pristup domaćim i međunarodnim bazama podataka, što je slučaj sa policijskim modelom, niti ima mogućnost analize velikog obima transakcija poput administrativnog modela.

Ostali modeli (mešovit ili „hibridni" i nezavisni model) su retko zastupljeni. Mešovit sistem predstavlja kombinaciju pozitivnih karakteristika različitih modela, najčešće administrativnog i policijskog. Negativna strana ovog modela proizlazi iz preširokog obima delovanja. Nezavisni model FIU zastupljen je, na primer, u Grčkoj i u Holandiji.

Unutar EU zastupljeno je jedanaest administrativnih, jedanaest policijskih, jedan pravosudni i dva hibridna modela. Ovi različiti modeli organizacije dovode do toga da nacionalne obaveštajne jedinice ne mogu na adekvatan način da razmenjuju informacije i propisno obavljaju svoje funkcije, uključujući i analizu prijava sumnjivih transakcija. Prioritet je, ipak, pravilno obavljanje zadataka, uključujući međunarodnu saradnju s drugim FIU.

Osvrt na Republiku Srbiju u primeni III Direktive EU

Republika Srbija je u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Donošenje Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, usaglašenog sa III Direktivom EU, bio je jedan od preduslova za ukidanje viznog režima sa

Evropskom unijom. Donet je i veći broj zakona i drugih propisa nadležnih organa koji utiču na sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala, pranja novca i finansiranja terorizma: Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, izmenjeni su i dopunjeni Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, itd. Pravni okvir Republike Srbije sastoji se od kriminalizacije pranja novca koja ispunjava međunarodne standarde, principa kriminalizacije koji je zasnovan na pristupu da prethodno krivično delo za pranje novca može biti svako krivično delo iz koga može da proistekne dobit *(all crime approach),* uz izuzetak insajderskog trgovanja *(insider trading)* i manipulacije tržištem *(market manipulation),* i mandata za zamrzavanje, zaplenu i konfiskaciju nezakonito stečenih prihoda. Izmenjene su i kazneno-pravne odredbe o pranju novca. U Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma predviđena je mogućnost nadležnog organa da privremeno obustavi transakcije na molbu strane finansijske obaveštajne službe i usklađene su norme o međunarodnoj saradnji između finansijskih obaveštajnih službi, kao što se traži Varšavskom konvencijom, usklađeni su bankarski propisi i procedure sa međunarodnim standardima u pogledu identifikacije vlasnika šifrovanih računa, procedure prihvatanja klijenata, korespondentskih računa, itd. Nacionalnom strategijom se daju preporuke za prevazilaženje i unapređivanje postojećeg sistema i to:

- sprovođenje revizije i harmonizacije zakonodavstva;
- uspostavljanje novih i jačanje postojećih institucija;
- edukovanje svih činilaca odbrane.

Ministarstvo finansija – Uprava za sprečavanje pranja novca je finansijska obaveštajna služba *(FOS–FIU–Financial Inteligence Unit)* Republike Srbije, nadležna za sprovođenje Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Analizirajući međunarodna iskustva u uspostavljanju sistema FIU došli smo do zaključka da je administrativno-posrednički model uspostavljanja finansijsko obaveštajne službe unutar Ministarstva finansija, koji je zastupljen i u Republici Srbiji, uglavnom zastupljen u brojnim jurisdikcijama. Moguće je da ovaj model bude organizovan i kao posebna struktura, nezavisno od bilo kog ministarstva, te da dejstvuje kao nezavisna agencija za sprečavanje i kontrolu pranja novca. Administrativno-posrednički model ima značajnu prednost u dostavljanju kvalitetnih izveštaja od strane obveznika, pre svega, finansijskih institucija, nadležnim organima. Potrebno je da zaposleni u Upravi budu i politički nezavisni, budući da nalazi

istraživanja transparentnosti pokazuju da se politika percipira kao sfera društva najizloženija korupciji.

ZAKLJUČAK

Mere odbrane potrebno je pomeriti sa međunarodnog na nacionalni nivo i obezbediti da se zakonska rešenja sprovode, a ne samo donose. Politička podrška je nužno potrebna kako bi se osigurao uspeh u radu FIU. Sve relevantne mere borbe protiv pranja novca usvojene na međunarodnom nivou usmerene su na ulogu finansijskih institucija. Međunarodnim standardima, Zakonom o sprečavanju pranja i finansiranja terorizma novca, Nacionalnom strategijom i Predlogom Akcionog plana za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma veliki teret je pao na finansijske institucije, koje su sada zadužene za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, iako se radi o finansijskim sistemima koji su dužni da efikasno proslede legalne i ilegalne transakcije, a ne da ih regulišu i spreče. U uslovima ekonomske i političke međuzavisnosti u svetu, nisu dovoljni samo pritisci i podsticaji za usvajanje procesa sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, već su neophodni saradnja i partnerstvo svih subjekata, ovlašćenih za sprovođenje obaveza iz III Direktive EU.

LITERATURA

Beare, E., M., Schneider, S. (2006). *Money Laundering in Canada-Chasing Dangerous Dollars,* University of Toronto Press, Canada

Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of **…** *eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006.*.

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 2005. (Official Journal L309/15 of 25.11.2005.), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005.

Fridrich E. S. (2001). *Bela knjiga (Priprema pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije),* Institut ekonomskih nauka, Beograd

Gilmore, W., C. (2008). *Prljavi novac. Razvoj međunarodnih mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma,* PLUS, Beograd

Janjević, M. (2003). *III stub Evropske Unije: saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova,* Službeni list, Beograd

Klasens, R. (2006). *Sprečavanje pranja novca,* Udruženje banaka Srbije, Beograd

Kovač, O. (2000). *Spoljnoekonomska ravnoteža i privredni rast,* Ekonomski fakultet, Beograd

Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma („Službeni glasnik RS" br. 89/08)

Republika Srbija, Vlada: (2009). Izmenjeni i dopunjeni nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, Beograd decembar 2009. http://*seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf*

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma („Službeni glasnik RS" br. 20/09, izmene i dopune objavljene u „Sl. glasnik-u RS" 72/09)

2005/60 EU DIRECTIVE (III DIRECTIVE) ON PREVENTION OF USING THE FINANCIAL SYSTEM FOR MONEY LAUNDERING AND TERRORISM FINANCING

Abstract: In the field of money laundering prevention, the European Union participated in the United Nations Convention negotiations held in 1998, as well as in the European Council conventions in 1990 and 2005 (Strasburg and Vienna). It has also actively participated in the process of Financial Action Task Force. The European Union members regulated the dealings with money laundering and terrorism financing by the Directives I, II and III, which although made out within the European Union, have larger geographical influence and some of the regulations an even global impact. In view of the fact that the Directives have a special importance for the new candidates to join the European Union, the Republic of Serbia, in its 2009 Law on Preventing Money Laundering and Terrorism Financing, implemented the Regulations of the III EU Directive, while the previous related laws incorporated the regulations of I and II EU Directives. The European Union member countries' principle is the full implementation of these three directives, as well as the FATF Recommendation, the European Council Conventions and other appropriate directives and regulations.

This paper is about the III EU Directive, as well as about the obligation to establish the Financial Intelligence Unit – FIU whose basic determinants are described in Art.21 of the Directive. The applied methods represent the research procedures which will enable to complete the knowledge of the subject matter, based on the previous information.

Key words: *Money laundering prevention / Terrorism financing prevention / The Third EU Directive / FIU*

Miodrag Todorović[1]
Poreska uprava, Filijala Leskovac, Srbija

PORESKA KONTROLA I SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE U SRBIJI

Rezime: Činjenica da se ogroman deo javnih prihoda izgubi u sivoj ekonomiji neminovno iziskuje preduzimanje različitih mera za njeno suzbijanje. Prema poslednjim statističkim podacima, 30 odsto bruto društvenog proizvoda se odliva kroz sivu ekonomiju. Iz tog razloga, u ovom radu je data osnovna definicija (pojam) sive ekonomije, kako opšta svetska ekonomska kriza utiče na krizu u Srbiji i pojavu sive ekonomije, uzroci njenog nastanka, način i oblici ispoljavanja, pozitivne i negativne strane sive ekonomije, ali i osnovne smernice za smanjenje njenog obima.

Ključne reči: *siva ekonomija, poreska kontrola, kriza*

UVOD

Siva ekonomija je široko rasprostranjena i prihvaćena u ekonomskoj literaturi, mada se teško može precizno definisati. Ona se manifestuje kroz niz oblika i načina obavljanja ekonomskih aktivnosti ili transakcija koje odstupaju od legitimnih normi.

Koliko god da država pravično reguliše ekonomske aktivnosti, da ih evidentira i oporezuje, uvek se javljaju segmenti u kojima veći ili manji obim ekonomskih transakcija izmiče pojedinim propisima. Zbog toga se javlja potreba da se takve transakcije posebno proučavaju i prate, kao i da se procenjuje njihov obim i uticaj na veličinu i strukturu domaćeg bruto proizvoda, državnog budžeta i drugih makroekonomskih agregata. To je naročito važno za privrede u tranziciji, u kojima je prisustvo i značaj sive ekonomije u porastu, pa njeno izostavljanje pri merenju ekonomske aktivnosti umnogome potcenjuje makroekonomske agregate.

Siva ekonomija predstavlja aktivnost koja se ne verifikuje u skladu sa važećim propisima u datom području. Ona čini onaj deo ekonomske ak-

1 miodragtodorovic61@gmail.com

tivnosti koji nije statistički registrovan, odnosno delimično ili u celini u skladu sa važećim propisima. Nijedna definicija sive ekonomije ne može se prihvatiti kao univerzalna ili potpuno precizna, iz razloga što se takva ekonomija javlja u različitim oblicima i delatnostima, ispoljava se različitim intenzitetom, uključuje različite kategorije stanovništva, temelji se na različitim regulacijama legalne ekonomije i slično. (Tomaš, 2010: 33)

Navedena definicija se može prihvatiti kao opšta, jer sadrži samo zajedničku karakteristiku svih oblika sive ekonomije.

Sivu ekonomiju možemo označiti kao dozvoljenu ekonomsku aktivnost u okvirima nevažeće formalno-pravne regulative. To je delatnost koja je ekonomski legitimna, ali je pravno ilegalna. Međutim, postoji deo ekonomskih aktivnosti koji je i zabranjen pa se, shodno tome, ni ne može svrstati u sivu ekonmiju. Vrlo često se te aktivnosti ubrajaju u takozvanu „crnu" ekonomiju (promet droga, prostitucija, reketiranje, pljačka, trgovina ljudima, šverc oružjem i drugo). Utaja poreza, u sklopu registrovane delatnosti (svesno umanjenje prihoda, nerealno uvećanje troškova, primena niže osnovice i slično), takođe se može svrstati u tu oblast. Na tržištu delatnosti, u oblasti „crne" ekonomije vrede zakoni mafije. Prihode na „crnom", a ponekad i na „sivom" tržištu, teže je sakriti od mafije – „reketaša", nego od poreznika. Bez obzira na vrlo jasno razlikovanje dve ekonomije, u valorizacijama njihovog iznosa teško je odreditai granicu. Po pravilu, podaci o „crnoj" ekonomiji se ne mogu dobiti putem anketa, a i primenom indirektnih metoda procene teško je razdvojiti efekte sive i crne ekonomije. Zbog toga se uz procene sive ekonomije navodi da li je obuhvaćena i crna ekonomija. One se vrlo često prepliću, jer legalne aktivnosti na ilegalan način uvek podrazumevaju i elemente crne ekonomije. Tako na primer, promet robe na „sivom" tržištu uvek uključuje i utaju poreza, koju možemo svrstati u crnu ekonomiju.

Siva ekonomija je tržišno verifikovani deo legalne ekonomije koji se obavlja na ilegalan način. Njeni akteri mogu se odlučiti da legalnu delatnost obavljaju u skrivenoj formi iz različitih razloga. Šnajder navodi četiri najčešća razloga:

1. izbegavanje plaćanja poreza na dodatu vrednost ili nekog drugog poreza;
2. izbegavanje plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje;
3. izbegavanje primene propisanih standarda (minimalna plata, maksimalno radno vreme, zaštita na radu i slično);
4. izbegavanje sprovođenja propisanih administrativnih procedura (slanje statističkih izveštaja o poslovanju). (Schneider, 2008: 90)

Siva ekonomija svojom ponudom i tražnjom utiče na vladajuće odnose na tržištu. Jedina razlika u odosu na formalnu ekonomiju je u tome što

nadležne državne institucije nemaju uvid u niz pokazatelja koji određuju njene razmere.

1. Osnovne karakteristike opšte krize u Srbiji

Širenje svetske ekonomske krize umnogome utiče i na stanje u Srbiji. Ekonomska kriza u našoj zemlji nije praćena reagovanjem vlasti, poslovnog ambijenta, sindikata i udruženja građana na način na koji slične grupacije reaguju u drugim zemljama. Nažalost, različiti oblici krize i njenog intenziteta ovde su prisutni godinama. Stanovništvo u Srbiji je naviknuto na težak život, neizvesnost, na nizak standard, na izolovanost, na političku nestabilnost, na loš kvalitet javnih usluga, na lošu infrastrukturu, na korupciju, neefikasnost pravne države, kršenje prava, ograničavanje sloboda, gubitak posla i drugo. Pod dugogodišnjim dejstvom tih faktora, motivacija običnih ljudi bitno je modifikovana u odnosu na motivaciju stanovnika razvijenih zapadnih zemalja zahvaćenih recesijom. Kriza je u Srbiji postala ambijent u kome se živi i iz kojeg se kreira pogled na svet, na reforme i na budućnost. Nažalost, izneverena očekivanja, političke obmane, nesankcionisani kriminal, devastacija sistema vrednosti, bedan materijalni i duhovni život, svakodnevno u našoj zemlji ubijaju nadu u bolju budućnost. Iako je u posleratnom periodu Srbija ostvarila značajan napredak u svim oblastima, ipak je bliža stanju kontinuirane opšte krize i izložena snažnom riziku pogoršanja stanja pod uticajem globalne finansijske, ekonomske i socijalne krize.

Na opštu krizu u Srbiji utiče više faktora. Navešćemo samo neke od njih sa ciljem da prikažemo ambijent u kojem Srbija potpada pod uticaj svetske ekonomske krize i na osnovu toga procenimo intenzitet uticaja na razvoj sive ekonmije. Faktori su:

- politička nestabilnost;
- loše stanje ekonomije;
- odsustvo pravne države;
- niska efikasnost reformi;
- visok stepen siromaštva;
- nizak nivo efikasnosti institucija.

Politička nestabilnost

U čitavom posleratnom periodu Srbija je zadržala relativno visok stepen političke nestabilnosti. Proces demokratskog odlučivanja, usaglašavanja i koordinacije teško je funkcionisao. Efikasnost uspostavljenih institucija je niska. Sukobljavanje unitarističkih i separatističkih koncepcija je svakodnevno i često opterećuje sve aspekte reformi. Odlučujuća je uloga

međunarodne zajednice u svim važnim događajima. U Srbiji se stvara prostor za političke manipulacije u pregovaranju, odlučivanju i strateškom pozicioniranju ključnih partnera. Politička stabilnost predstavlja teško ostvarljiv cilj u Srbiji iz razloga jer bi mnogi, trenutno snažni politički akteri, morali da se odreknu vlastitog političkog identiteta i uloge koju imaju.

Loše stanje ekonomije

Ekonomija Srbije je opterećena ozbiljnim problemima u privredi. Razlozi su, između ostalog, odsustvo strategije i politike korišćenja resursa, što se direktno manifestuje kroz stvaranje malog društvenog proizvoda. Privatizacija pojedinih velikih preduzeća je katastrofalno loše odrađena. Čelnici tako privatizovanih firmi ne nastavljaju proces proizvodnje. Njihov interes se svodi na uvećanje sopstvenog bogatstva preko značajnih građevinskih objekata i zemljišta. Neto cena rada je niska. Stope poreza i doprinosa na zarade su visoke. Velika je nezaposlenost. Zarade, iako niske, rastu brže od produktivnosti rada. Kamatne stope su veće nego u mnogim zemljama u okruženju, osiguranja kredita su često komplikovana, procedure zaduživanja takođe. Stopa siromaštva je među najvišim u regionu. Javna potrošnja ima visoko učešće u društvenom proizvodu. Socijalna politika je nametnuta preduzećima kao parametar poslovanja, što nije običaj u većini drugih zemalja. To značajno umanjuje konkurentnost preduzeća.

Odsustvo pravne države

Bez snažne pravne države nema uspostavljanja sistema vrednosti, pravne sigurnosti poslovanja, moralnosti u međuljudskim odnosima, zaštite imovine, nema ostvarivanja sloboda. Očito je da vlasti zbog vlastitih interesa, pre svega, nisu želele pravnu državu, jer ih u njenom uspostavljanju niko nije ograničavao. Zbog neefikasnosti pravne države, u široj javnosti je prisutna predstava o Srbiji kao zemlji korupcije, kriminala, sive ekonomije, nezaštićenih ekonomskih sloboda, u kojoj se krše ljudska prava, ograničavaju slobode medija i drugo.

Niska efikasnost reformi

Srbija je imala jedan od relativno najskupljih tranzicionih procesa. Ipak, po oceni relevantnih međunarodnih institucija, dostignuti nivo reformisanosti ekonomije i društva još uvek nije zadovoljavajući da bi se moglo govoriti o uspešnoj tranziciji. Spore i nedosledne reforme blokiraju korišćenje raspoloživih resursa za razvoj, priliv stranog kapitala i transfer moderne tehnologije. Reforme i promene uglavnom nismo posmatrali kao nova obeležja sistema, već smo ih personalizovali i politizovali, odnosno identifikovali sa

partijama i pojedincima. Raskidanje sa starim navikama nasleđenim iz socijalizma, često se doživljavalo kao nametanje volje međunarodne zajednice, a ne kao svesni odnos prema menjanju društva.

Visok stepen siromaštva

Siromašnih ima i u najbogatijim zemljama sveta, ali biti siromašan u Srbiji teže je, jer su šanse za izlazak iz siromaštva trenutno vrlo male. Dugotrajno siromaštvo deformiše motivaciju ljudi i svodi na težnju za biološkim preživljavanjem. Siromašni ljudi nisu nosioci velikih razvojnih ideja. Njihova kupovna moć nije pokretač domaće privrede. Vlasti formalno podržavaju borbu protiv siromaštva, ali je malo dobrih programa kojima se ono rešava. Najefikasniji metod borbe protiv siromaštva jeste zapošljavanje stanovništva. Da bi se, međutim, došlo do otvaranja novih radnih mesta i rasta produktivnosti i ličnih dohodaka, potrebno je sprovesti mnoge reforme u ekonomskom sistemu.

Nizak nivo efikasnosti institucija

Institucije različitih nivoa vlasti u Srbiji odlikuju se relativno niskom efikasnošću. One sporo menjanju obeležja sistema, nedovoljno štite prava građana i poslovne zajednice, ne stvaraju kvalitetne javne usluge, a pri tome troše veliki deo društvenog proizvoda. Kada se suoči sa neefikasnošću svojih institucija, ozbiljna država pristupa njihovoj temeljnoj reformi i reformiše ih sve dotle dok one ne dostignu željeni nivo efikasnosti. Vlast koja ne vidi rešenje u jačanju efikasnosti institucija sklona je da ih zamenjuje kvaziinstitucijama, ili traži od međunarodnih institucija da preuzmu njene funkcije. Takva vlast osuđena je na propadanje.

Navedeni faktori deluju simultano i kontinuirano u čitavom posleratnom razvoju Srbije. Nema aspekata ekonomskog, političkog i socijalnog života u Srbiji na koje ovi faktori ne vrše loš uticaj. Zbog toga nema nijedne oblasti društvenog života u Srbiji u kojoj ne postoje ozbiljni problemi, koja normalno funkcioniše ili koja nije u nekom obliku krize.

2. Osnovni uzroci sive ekonomije

Poznato je da se sklonost ka sivoj ekonomiji naglo uvećava u poremećenim uslovima privređivanja sa velikim eksternim šokovima (rat, blokada, izolacija, sankcije), ali i usled naglih političko-ekonomskih zaokreta (karakteristično za zemlje u tranziciji), kada može doći i do pada

proizvodnje i životnog standarda, takozvani „tranzicioni šok". (Jović, Spariosu, Jovanović, 2003: 3)

Srbija je u poslednjih petnaestak godina izuzetno povoljan ambijent za širenje sive ekonomije, a nažalost, i ilegalne ekonomije (mito, korupcija, prostitucija i sl.). Tu su i smešteni neki od razloga zašto u aktuelnim uslovima pojedini analitičari procenjuju prilično visok nivo sive ekonomije u odnosu na registrovani BDP Srbije. S druge strane, na mikroplanu sklonost građana ka sivoj ekonomiji uvećava se sa stepenom nepoverenja prema državi, siromaštva i opšte ekonomske nesigurnosti, kao i sa nedostatkom ili padom poslovnog i poreskog morala.

Smatra se da su glavni razlozi za pojavu sive ekonomije izbegavanje ili utaja poreza, odnosno kršenje propisa koji regulišu privredne transakcije. Pri tom ima se u vidu da izbegavanje ili utaja poreza u nekim situacijama nije primarni uzrok ili namera, već posledica obavljanja zabranjenih aktivnosti koje se ne prijavljuju poreskim organima. (ibid: 6)

Tako izbegavanje jednih obaveza (namerno) prouzrokuje izbegavanje drugih. Primera radi, neprijavljivanje radnika i prikrivanje dohotka, radi izbegavanja poreza na dohodak, ima za posledicu izbegavanje doprinosa za socijalno i penzijsko osiguranje.

Uzroci i uslovi pojave sive ekonomije mogu se klasifikovati na: ekonomske faktore, psihološke faktore i faktore oportuniteta. (ibid: 6)

Ekonomski faktori su finansijski problemi, visoki poreski nameti, niska verovatnoća otkrivanja (nada da utaja poreza neće biti otkrivena), blagost sankcija (nada da sanckije neće biti oštre), očekivani profit (visok profit zbog visokog rizika) i dr.

U psihološke faktore mogu da se ubroje: nepoverenje u državu i njene ekonomske mere, neslaganja sa ciljevima i sredstvima ekonomske politike i stav prema riziku.

Kao najvažniji faktori oportuniteta navode se: radno iskustvo, znanje, sposobnosti i obrazovni profil od značaja za pronalaženje posla i njegovo uspešno obavljanje van okvira zakonske regulative.

Faktori i uzroci sive ekonomije u Srbiji su brojni. Neki od njih postoje trajno (ili u dužem vremenskom periodu) još iz vremena bivše SFRJ, a neki su došli do izražaja u ratnom i posleratnom periodu.

Osnovni uzroci sive ekonomije su:

- dominacija politike nad ekonomijom;
- neizgrađenost tržišnog sistema – ekonomskih institucija i neefikasnost ekonomske administracije;
- anemičnost i neefikasnost pravnog sistema (posebno privrednog segmenta);
- sporost i visoki troškovi registracije preduzeća;

- nezaokružen poreski sistem i slaba poreska kontrola;
- blage kazne, tj. mali rizik u odnosu na očekivani profit, nejasna ekonomska politika prema privatnom sektoru (posebno malim i srednjim preduzećima) i slaba kontrola u sektoru Vlade i sektoru javnih preduzeća;
- prividna zaposlenost stanovništva (rad u neefikasnim državnim preduzećima koja se već duži period nalaze pred stečajem ili su u stanju očekivanja priliva svežeg kapitala od novog vlasnika kroz proces privatizacije);
- nedefinisanost političkog ambijenta i političkih odnosa;
- nezaposlenost i značajne ekonomske migracije (spoljne i unutrašnje);
- niska primanja i pad životnog standarda;
- neizgrađenost poreske i poslovne etike i morala.

3. Pojavni oblici sive ekonomije u Srbiji

U Srbiji su registrovani različiti oblici sive ekonomije. Oni su i socijalno-ekonomski najznačajniji oblici koje su registrovali različiti kontrolni organi. Nezaposlenost, male zarade, rat i ratne emigracije, ekonomska blokada, hiperinflacija i opšte siromašenje stanovništva predstavljaju činioce koji su najviše doprineli širenju sive ekonomije. Siva ekonomija javlja se u mnogim vidovima i u svim oblastima privredne i neprivredne aktivnosti. Praćena je mnogim zloupotrebama i nezakonitim radnjama u svim sferama aktivnosti.

3.1. Oblici sive ekonomije u oblasti prometa robe i usluga

Slično kao i u drugim zemljama i u našoj zemlji se pored regularnog, odnosno zakonitog prometa, istovremeno odvija i neregularna, nezakonita i spekulativna trgovinska aktivnost. Osnovni motiv za prodaju robe na crnom tržištu jeste velika dobit koja se ostvaruje tako što se roba van legalnih tokova prodaje „na crno". Deo proizvedene ili uvezene robe se ne registruje kod proizvođača ili uvoznika, već se ilegalno ustupa preprodavcima radi sticanja nezakonite imovinske koristi. Ovo dodatno utiče na poremećaje u strukturi budžetskih prihoda, pošto poreskim organima izmiče deo poreza. (Manojlović, 2/01: 208)

U našoj zemlji promet robe i usluga uređen je odredbama Zakona o trgovini, a osnovni uslov da bi se neko bavio time, jeste da bude upisan u registar Agencije za privredne registre. Za to mora ispuniti određene, zakonom propisane uslove. Promet robe i usluga treba da prati odgovarajuća knjigovodstvena evidencija u cilju praćenja kretanja sredstava u okviru prometne faze. Neophodni su pravovremeni i verodostojni podaci o rezul-

tatima poslovanja. Kod knjigovodstvene dokumentacije treba razlikovati onu koja je vezana za nabavku robe od dokumentacije vezane za prodaju robe. Prilikom nabavke robe sačinjava se sledeća dokumentacija: ugovor ili zaključnica, otpremnica ili dostavnica, račun ili faktura i kalkulacija za primljenu robu. Knjigovodstveno obuhvatanje prodaje robe razlikuje prodaju na veliko i na malo. Kod prodaje na veliko koristi se: ugovor ili zaključnica sa kupcem, nalog za isporuku ili izdavanje robe, otpremnica i faktura. Kod prodaje robe na malo razlikujemo: trebovanje robe, internu dostavnicu, povratanicu robe i priznanicu o uplati dnevnog pazara. (Mijatović, 1997: 237)

Povremene ili stalne nestašice robe, inflacija, nedostatak finansijskih sredstava, pad ili porast proizvodnje određenih proizvoda, pad ponude ili povećanje tražnje određene robe, samo su neke karakteristike robnonovčanog tržišta naše zemlje. U takvim uslovima poslovanja, siva ekonomija u oblasti prometa robe i usluga pojavljuje se u sledećim oblicima:

1. nelegalan uvoz robe i usluga;
2. stavljanje u promet neevidentirane domaće i inostrane robe;
3. stavljanje u promet robe čija je evidentirana nabavna cena višestruko manja od prizvođačke i tržišne cene;
4. stavljanje u promet robe brez dokaza o plaćenoj carini, akcizi i porezu;
5. višestruka dokumentacija za istu robu na različitim mestima i u različitim fazama Prometa;
6. fiktivni tranzit robe kroz Srbiju;
7. neažurno i nepotpuno vođenje poslovnih knjiga i netačno izveštavanje o ostvarenom prometu;
8. neovlašćeno obavljanje prometa robe i usluga (neregistrovani promet);
9. komisiona prodaja robe bez odgovarajuće evidencije;
10. promet robe preko neovlašćenih institucija, najčešće bez plaćanja poreza;
11. prodaja robe bez dokazanog kvaliteta i ispravnosti;
12. neizvršavanje obaveza iz Ugovora o prometu;
13. budžetsko neregistrovanje prihoda državnih institucija;
14. naturalni oblici razmene bez registrovanja kupoprodajnih transakcija;
15. izbegavanje plaćanja obaveza putem fiktivnih ugovora i fiktivnih isporuka roba nepostojećim firmama u Srbiji;
16. prikrivanje dobiti putem transfernih cena;

17. nabavka robe po nižim carinskim i poreskim tarifama, a stavljanje u promet po ceni robe za koju su propisane više tarife;
18. promet robe široke potrošnje industrijskog porekla u prodavnicama registrovanim kao kućna radinost.

3.2. Oblici sive ekonomije u oblasti platnog prometa

Osnovni oblici sive ekonomije u blasti platnog prometa su:

1. stvaranje nelegalnog tržišta novca van poslovnih računa učesnika platnog prometa (novac od dnevnog pazara, prometa robe na crno…);
2. međusobno plaćanje obaveza u „kešu" bez dokumentacije predviđene zakonima;
3. uplata na vlasititi račun po ovlašćenju firme kojoj je izvršena fiktivna isporuka robe;
4. isplata zarade u gotovini koja ne potiče sa računa;
5. uslovljavanje prodaje robe gotovinskim plaćanjem unapred;
6. prodaja za gotovinu bez evidentiranja i plaćanja poreza;
7. nekontrolisana i neregistrovana plaćanja u stranom novcu u zemlji i preko granice od strane domaćih lica;
8. povlačenje gotovog novca iz platnog prometa i obavljanje gotovinskih plaćanja na sivom tržištu.

3.3. Oblici sive ekonomije u oblasti kreditno-monetarnog sistema i bankarskog poslovanja

Globalno posmatrano, mehanizam kreiranja primarnog novca obavlja se u lancu sledećih učesnika (Marković, 2003: 31):

l. *centralna banka*. Osnovni zadatak svake centralne banke jeste da se stara o stabilnosti nacionalne valute. Centralna banka će moći da izvrši svoju ulogu samo ako ima kontrolu nad tokovima kreiranja i povlačenja novca;
2. *banke (depozitne institucije)* – finansijski posrednici koji prikupljaju depozite od pojedinaca i preduzeća i kreiraju kredite;
3. *depozitari – pojedinci*, preduzeća i nefinansijske institucije koje imaju depozite u bankama;
4. *pozajmioci* – korisnici bankarskih kredita.

Od svih navedenih učesnika, centralna banka predstavlja najznačajniji subjekt kreiranja primarnog novca. Posmatrajući našu zemlju i delovanje naše centralne banke u proteklom periodu, a posebno od 1990. do danas, možemo reći da ona nije u potpunosti kontrolisala obim primarnog novca. Naime, u pojedinim periodima primarni novac je bio znatno iznad primarne emisije koju je obavljala banka. Višak primarnog novca rezultat je

takozvane „sive emisije“ novca, van kontrole i evidencije centralne banke. To praktično znači da je naša zemlja imala veći obim primarnog novca i novčane mase u odnosu na onaj koji je želela centralna banka. (Milošević, 2005: 214)

Problem treba posmatrati sa aspekta definisanja optimalnog nivoa novčane mase. Ukoliko centralna banka emituje veću količinu novca od potrebne, odnosno veću u odnosu na nominalni društveni proizvod, to dovodi do povećanja tražnje u odnosu na ponudu robe i na povećanje cena. Druga negativna posledica je smanjenje vrednosti nacionalne valute i pogoršanje odnosa u spoljnotrgovinskoj razmeni budući da se ukupna proizvedena količina robe, zbog povećanja tražnje, može realizovati na domaćem tržištu. Takođe, dolazi i do smanjenja efikasnosti privređivanja jer i najlošiji proizvođači mogu pokriti troškove proizvodnje po tako višim cenama. (Marković, 2003: 2)

Do emisije sivog novca došlo je pod okriljem države (SFRJ) i njene nemogućnosti da usmerava i kontroliše ekonomske procese. Tako je od oktobra 1990. do februara 1991. izvršena nelegalna emisija novca po republikama – članicama federacije (Dinkić, 1997: 68-69):

- Narodna banka Slovenije – 1 milijarda dinara (143 miliona DEM);
- Narodna banka Hrvatske – 1,7 milijardi dinara (243 miliona DEM);
- Narodna banka Srbije– 21,7 milijardi dinara (3,1 milijarde DEM);
- Narodna banka Crne Gore – 2,6 milijardi dinara (289 miliona DEM);
- Narodna banka Makedonije i Narodna banka BiH koristile su u januaru 1991. godine neznatne iznose „sivog novca“.

Država je izvršila „upad“ u sopstveni monetarni sistem i koristeći monopol nad štampanjem novca, krajem 1991. uspostavila kontrolu i nad uličnim deviznim tržištem. Gotovo sve važnije državne i paradržavne institucije imale su svoje ulične dilere i novcem iz primarne „sive ekonomije“ kreirale ulični devizni kurs. Tako velika emisija „sivog“ novca i njegov plasman na „sivo“ tržište deviza stvorili su uslov za nastanak jedne od najvećih hiperinflacija u svetu koja se dogodila 1993. godine.

U cilju izbegavanja inflatornih gubitaka i ostvarivanja dobitaka, svaka raspoloživa količina dinara odmah je na crnom tržištu pretvarana u devize. Izvan legalnih kanala platnog prometa odvijala se čitava lepeza plaćanja između građana, preduzeća i drugih subjekata. Van platnog prometa izvlačila se velika količina gotovog novca koji se zatim zadržavao na crnom tržištu, radi spekulativne kupoprodaje deviza i crnoberzanske robe. Tako je siva ekonomija „usisavala“ sve veće količine gotovog novca pogoršavajući ionako nisku likvidnost banaka i preduzeća koja su se sve više oslanjala

na budžetske dotacije i primarnu emisiju, ili su i sama vršila sivu emisiju ulaskom u nedozvoljene minuse. (Manojlović, 2000: 83)

Umesto da su banke služile neposrednim interesima privrede, one su postale centri otuđene ekonomsko-finansijske moći. Ogromna sredstva mimo uticaja privrede koja ih je stvorila, plasirana su samo privilegovanim subjektima. To je pogodovalo raznim malverzacijama i zloupotrebama, koje su najčešće nastajale kao rezultat grandomanskih želja iza kojih, uglavnom, stoji težnja pojedinca ili grupa da se na lak način obogate putem korupcije i drugih oblika kriminala. (Jelačić, 1996: 78)

Povratak naše zemlje u međunarodne finansijske institucije, rešavanje pitanja stare devizne štednje, pa i štednje piramidalnih banaka,[2] kao i prisustvo inostranih banaka na našem tržištu, stvara realnu bazu za suzbijanje nelegalnih novčanih tokova.

Kao najznačajnije mere koje se mogu izdvojiti za suzbijanje sive ekonomije u oblasti monetarne politike su:

1) održati internu konvertibilnost dinara;
2) omogućiti plaćanje u devizama;
3) eliminisati ograničenja u korišćenju gotovog novca;
4) stimulisati korišćenje bezgotovinskog plaćanja;
5) regulisati kratkoročne kredite u trgovini;
6) isključiti protivrečne stimulacije;
7) dosledno sprovoditi propise o jačanju finansijske discipline;
8) poboljšati sistem prinudne naplate i zaloge i hipoteke koje su date kao pokriće za kreditna zaduženja.

Osnovni oblici sive ekonomije u oblasti kreditno-monetarnog sistema i bankarskog poslovanja su:

1. neregistrovano unošenje i iznošenje inostranog novca;
2. formiranje sivog tržišta deviza;
3. davanje kredita uz skrivenu cenu;
4. kreditiranje mimo bankarskog sistema (zelenašenje).

3.4. Oblici sive ekonomije u oblasti tržišta rada i radnih odnosa

U uslovima duboke krize, ekonomske blokade i rata, tržište rada Srbije karakteriše visoka nezaposlenost, tehnološki viškovi i niska mobilnost radne snage. Dodatan problem predstavljaju veliki sistemi i preduzeća koja rade smanjenim kapacitetom, dok su neki i obustavili proizvodnju. U tim i takvim preduzećima veliki broj radnika upućen je na prinudne odmore,

2 Videti: Ekonomski institut Beograd – Centar za ekonomska istraživanja: Istraživački projekat: *Analiza sive ekonomije u SR Jugoslaviji sa procenama za 1997. i preporukama za njenu legalizaciju*, Beograd, 1998. godine.

a jedan broj je i sporazumno napustio preduzeće. Novi talas pritiska na tržište rada jesu izbeglice sa teritorije Hrvatrske, Bosne i Hercegovine i Kosova. Postupak privatizacije (koja je neophodno potrebna našoj privredi) stvorio je veliki broj viškova radne snage starosti od 40 do 50 godina, bez mogućnosti angažovanja na novim radnim mestima. Gubljenje radnog morala, ali i nesposobnost zakonodavne vlasti da adekvatno i brzo reaguje na probleme, takođe su razlozi nefunkcionisanja tržišta rada u našoj zemlji. Skriveno tržište radne snage poboljšava njenu mobilnost i smanjuje pritisak na regularnom tržištu, ali velika koncentracija radne snage na sivom tržištu pokazuje svu surovost rada i borbe za preživaljavanje. Imajući na umu veličinu skrivenog učešća radne snage u našoj zemlji, odnosno mogući iznos ostvarenog prihoda na taj način, očigledno je da kroz prikriveno, neoporezovano tržište radne snage, Republika Srbija gubi značajan deo poreskih prihoda.

Osnovni oblici sive ekonomije u oblasti tržišta rada i radnih odnosa su:

1. zapošljavanje radnika „na crno";
2. izbegavanje penzionisanja radnka koji su ispunili zakonske uslove;
3. fiktivno vođenje većeg broja zaposlenih zbog povlačenja većih prinadležnosti iz fondova i budžeta;
4. fiktivno vođenje velikog broja sezonskih radnika zbog izbegavanja plaćanja obaveza „mimo sezone";
5. postojanje dvojnog sistema ličnih dohodaka: niže plate u knjigama zbog izbegavanja plaćanja obaveza i isplata neevidentiranog dela plate u gotovini;
6. korupcija u institucijama za evidentiranje prijava o zapošljavanju radnika: prijava predata, ali „zbog zauzetosti" nije sprovedena.

3.5. Oblici sive ekonomije u oblasti građevinarstva, stambeno-komunalne delatnosti i prometa nekretnina

Ukupna privredna aktivnost naše zemlje poprima karakteristike hroničnog bolesnika. Takvo stanje naše privrede odslikava se i u građevinarstvu. Zaposlenost kapaciteta u toj oblasti i esfikasnost u radu je na niskom nivou. Investicioni potencijal stanovništva i privrede je nedovoljan. Oskudna finansijska sredstva koriste se za izgradnju objekata tako da se izbegnu svi oblici poslovanja koji bi značili plaćanje obaveza prema državi.

Osnovni oblici sive ekonomije u oblasti građevinarstva, stambeno-komunalne delatnosti i prometa nekretnina su:

1. bespravna gradnja;
2. prisvajanje zajedničkih prostorija u stambenim zgradama i njihova dogradnja za vlastite potrebe mimo zakonskih propisa;

3. spekulacije prilikom prometa nekretnina (prikrivanje kapitalne dobiti);
4. izdavanje stambenog i poslovnog prostora bez prijavljivanja prihoda.

3.6. Oblici sive ekonomije – ostalo

U ostale oblike sive ekonomije mogu se svrstati:
1. različiti oblici sponzorisanja sportskih društava, političkih stranaka, verskih zajednica i slično od strane poreskih obveznika, koji nisu predviđeni propisima;
2. neodgovarajuće deklarisanje prihoda, odnosno podvođenje pod niži porez;
3. fiktivno iskazivanje većih troškova koje ima za cilj da se izbegnu plaćanja poreza na dobit;
4. nepotpuno i nerealno obuhvatanje prihoda od poljoprivrede;
5. korišćenje državnih sredstava u privatnom privređivanju i potrošnji (oprema, materijal, automobili, telefon, telefaks …);
6. korišćenje radnog vremena u preduzećima i institucijama za vlastito privređivanje;
7. nekontrolisana seča državnih šuma;
8. neregistrovano širenje i promena delatnosti preduzeća;
9. samonicijativna naplata cene usluga javnih institucija za koje je država predvidela da su besplatne;
10. niska osnovica paušalnog oporezivanja ;
11. aktivnosti u tzv. „crnoj" ekonomiji (prostitucija, trgovina oružjem, trgovina drogom, trgovina ljudima…).

4. Pozitivne i negativne strane sive ekonomije

4.1. Pozitivne strane

Siva ekonomija se obično predstavlja kao negativna pojava. Zbog njenog postojanja država gubi deo javnih prihoda. Ipak, njeno postojanje sa aspekta ukupne ekonomske atkivnosti, nije beskorisno. Plaćanjem javnih prihoda, u demokratski uređenoj zemlji, građani na racionalniji način kupuju javne usluge i plaćaju cenu upotrebe javnih dobara. Vlast bi morala da shvati, ako je demokratska, da se plaćanjem javnih prihoda ne plaća njoj danak, nego se kupuje ono što ona treba da "proizvede" kroz javne institucije. Dakle, sklonost ka sivoj ekonomiji nije samo izraz "pokvarenosti" naroda. Oni koji plaćaju javne prihode očekuju da nešto i dobiju za taj novac. Ako vlasti neracionalno troše novac poreskih obveznika, pri tome nudeći loše i nedovoljne javne usluge i dobra, raste sklonost ka sivoj ekonomiji. Takođe, ako

su vlasti neefikasne u rešavanju socijalnih i ekonomskih problema, građani će biti prinuđeni da se bave sivom ekonomijom. Delatnost koja se odvija u sektoru sive ekonomije je, takođe, vrlo često racionalna ekonomska delatnost. Dakle, nije reč o štetnoj, beskorisnoj ili zabranjenoj delatnosti. Ona je jedino u neformalnom sektoru. Siva ekonomija sa resursima koji se u njoj koriste i rezultatima koje ostvaruje sastavni je deo stvarne ekonomske moći jednog društva. Kao takva, ona ima niz pozitivnih uticaja na ukupnu proizvodnju, ukupnu potrošnju, zaposlenost resursa, razvoj preduzetničke inicijative, inovacija, socijalnu stabilnost, standard stanovništva, stabilnost tržišta i cena.

Negativne strane

Bilo bi pogrešno shvatanje (zbog postojanja njenih pozitivnih strana) da negativne strane sive ekonomije ne postoje, a pogotovo da je nepotrebna akcija u njenom ograničavanju. Siva ekonomija ima katastrofalne dugoročne posledice po jednu zajednicu. Njen visok nivo ukazuje na nefunkcionisanje sistema u svim dimenzijama: pokazuje se da je postojanje države i njenih institucija nepotrebno, a sistem vrednosti date zajednice počinje da izlazi van okvira koje je dostiglo civilizovano društvo. Siva ekonomija direktno utiče na smanjenje javnih prihoda. To ugrožava efikasnost poslovanja javnih institucija, primoravajući ih da nude manje kvalitetnih usluga i dobara. Time se smanjuje standard budžetskih korisnika i svih građana. Saglasno tome, siva ekonomija indirektno povećava poresko opterećenje ekonomskih subjekata koji posluju u formalnom sektoru jer se teret javne potrošnje raspoređuje na manji broj poreskih obveznika i na manju poresku osnovicu. Postojanje sive ekonomije utiče na umanjivanje autoriteta vlasti i poverenje građana u javne institucije. Raširenost sive ekonomije pogoduje i širenju „crne“ ekonomije, odnosno zabranjenih oblika poslovne aktivnosti i konstituisanju mafije, kao svojevrsnog menadžerskog sloja koji upravlja sivom i crnom ekonomijom. Kratkoročno, siva ekonomija može povećati konkurentnost nelegalnog sektora privrede u odnosu na njen legalni sektor. Dugoročno, siva ekonomija vodi ka neracionalnoj upotrebi resursa. Zbog ilegalnog poslovanja, siva ekonomija nema pristup podsticajnim merama Vlade, razvojnim kreditima, stručnoj pomoći profesionalnih asocijacija, privrednim i trgovinskim komorama i slično, tako da je neefikasna u obezbeđivanju razvoja, primeni moderne tehnologije i znanja.

5. Veličina sive ekonomije – međunarodna poređenja

Statistički agregat neposmatrane ekonomije je statistički iskaz, pre svega, egzistencije sive ekonomije koja je prisutna u svim društvima, bez obzira na nivo njihovog razvoja, ali njena veličina i preovlađujući pojavni oblici variraju od zemlje do zemlje. (Schneider, Enste, 2002)

5.1. Veličina sive ekonomije u zemljama OECD-a

Zemlje Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) predstavljaju grupu za koju se smatra da je najdalje otišla u pravcu ekonomskog razvoja. Neponderisani prosek učešća sive u deklarisanoj ekonomiji u zemljama OECD-a početkom ovog veka nešto je manji od 17 odsto i u poređenju sa podacima za 1994/1995. povećao se za jedan procentni poen. Posmatrano po zemljama članicama, učešće sive u deklarisanoj ekonomiji uglavnom se kreće u intervalu od 10 odsto do 20 procenata registrovane privredne aktivnosti. Retke su zemlje sa procentom učešća manjim od 10 odsto (samo u dve zemlje, Švajcarskoj i SAD), dok je učešće iznad 20 procenata zabeleženo u pet zemalja (Grčkoj, Italiji, Španiji, Portugaliji i Belgiji). U nekim zemljama dolazi do porasta učešća sive ekonomije u odnosu na prethodno merenje (1994/1995) u čemu prednjače Nemačka (2,8 procentnih poena) i Austrija (2 procentna poena).

Tabela l. Veličina sive ekonomije u zemljama OECD-a

Zemlje OECD-a	Prosek učešća 1994/95	Prosek učešća 2001/2002	Porast (+)ili pad (-) učešća
1	2	3	4
Australija	13,5	14,1	+0,6
Austrija	8,6	10,6	+2,0
Belgija	21,5	22,0	+0,5
Kanada	4,8	15,8	+1,0
Danska	17,8	17,9	+0,1
Finska	18,2	18,0	-0,2
Francuska	14,5	15,0	+0,5
Nemačka	13,5	16,3	+2,8
Velika Britanija	12,5	12,5	+0,0
Grčka	28,6	28,5	-0,1
Irska	15,4	15,7	+0,3
Italija	26,0	27,0	+1,0
Japan	10,6	11,0	+0,5
Holandija	13,7	13,0	-0,7

Novi Zeland	11,3	12,6	+1,3
Norveška	18,2	19,0	+0,8
Španija	22,4	22,5	+0,1
Švedska	19,5	19,1	-0,4
Švajcarska	7,8	9,4	+1,6
SAD	8,8	8,7	-0,1
zemlje OECD-a	15,7	16,7	+1,0

Napomena: Za procenu učešća sive u deklarisanoj ekonomiji korišćen je metod tražnje za gotovinom, osim za Novi Zeland (kombinovani model MIMIC i metod tražnje za gotovinom) i Španiju (sekundarni izvori podataka).

Izvor: Schneder F., 2003, The Size and Development of the Ekonomy and Labour Force of 22 Transition and 21 OECD Countries, What Do Realy Know? pp.13.

www.economics.uni-linz.ac.at

1.1.1. Veličina sive ekonomije u tranzicionim zemljama centralne i istočne Evrope

Kada je reč o analizi veličine sive ekonomije u tranzicionim zemljama sredinom devedesetih godina prošlog i početkom ovog veka, mogu se posmatrati dve grupe zemalja: zemlje bivšeg SSSR-a i ostale tranzicione zemlje centralne i istočne Evrope.

Prosečno učešće sive ekonomije u zemljama bivšeg SSSR-a u 2000/2001. iznosi 44,8 odsto što je skoro tri puta više od učešća u zemljama OECD-a. Isto tako, porasti učešća između dva posmatrana perioda znatno su izraženiji nego u zemljama OECD-a. U ovoj grupi, sredinom devedesetih godina (1994/95) relativno malo učešće (ispod 30%) bilo je karakteristično za Litvaniju i Uzbekistan, dok je relativno veliko učešće (više od 50%) zabeleženo u Gruziji, Azerbejdžanu i Ukrajini. Vrlo je indikativno i učešće neformalne radne snage u radno sposobnom stanovništvu krajem poslednje decenije prošlog veka. Ono je manje od 30 procenata jedino u Litvaniji, Kirgistanu i Uzbekistanu, dok je u drugim zemljama veće od trećine, pa čak i od polovine (Gruzija i Azerbejdžan) radno sposobnog stanovništva.

Tabela 2. Veličina sive ekonomije u tranzicionim zemljama bivšeg SSSR-a

Tranzicione zemlje bivšeg SSSR-a	Udeo sive u deklarisanoj ekonomiji (u % BDP)			Učešće neformalne radne snage u radno sposobnom stanovništvu
	Prosek 1994/95. Metod fiz. outputa	Prosek 2000/01. DYMIMIC metod	Porast (+) ili pad (-) učešća	Prosek u 1998/99.
	1	2	3=2-1	4
Jermenija	40,3	45,3	+5,0	40,3
Azerbejdžan	59,3	60,1	+0,8	50,7
Belorusija	39,1	47,1	+8,0	40,9
Estonija	38,5	39,1	+0,6	33,4
Gruzija	60,3	66,1	+3,1	53,2
Kazahstan	34,2	42,2	+8,0	33,6
Kirgistan	37,2	39,4	+2,2	29,4
Letonija	34,8	39,6	+4,8	29,6
Litvanija	25,2	29,4	+4,2	20,3
Rusija	41,0	45,1	+4,1	40,9
Ukrajina	47,3	51,2	+3,9	41,2
Uzbekistan	28,0	33,4	+5,4	33,2
Zemlje bivšeg SSSR-a	40,4	44,8	+4,4	37,1

Napomena: Radno sposobno stanovništvo predstavlja stanovništvo između 16 i 65 godina starosti.

Izvor: OECD 2002. (prema: Schneider F., 2003: The Size and Development of the Ekonomy and Labour Force of 22 Transition and 21 OECD Countries, What Do Realy Know? pp.13.
www.economics.uni-linz.ac.at

Učešće sive u deklarisanoj ekonomiji ostalih tranzicionih zemalja centalne i istočne Evrope je manjeg obima. Prosek grupe kao celine nešto je iznad 29 odsto i ne prelazi ni dvostruki iznos učešća u zemljama OECD-a.

U ovoj grupi zemalja po niskom učešću (nižem od 20%) ističu se Češka i Slovačka. Posebno je zanimljiv slučaj Poljske, koja je sredinom 1990-ih imala među tranzicionim zemljama najmanji udeo sive u deklarisanoj ekonomiji (čak niži od neponderisanog proseka zemalja OECD-a i tek nešto malo viši od udela u Nemačkoj i Holandiji). Veličina sive ekonomije u Poljskoj na početku 2000. skoro se udvostručila i u tom periodu je učešće sive u deklarisanoj ekonomiji poraslo za 13,5 procentnih poena, čime je i

prosek porasta veličine sive ekonomije u posmatranoj grupi zemalja (+4,1 procentni poen) znatno povećan. Prosečan porast veličine sive ekonomije u posmatranoj grupi zemalja, isključujući Poljsku, iznosio je 2,9 procentnih poena, odnosno učešće sive ekonomije u BDP-u poraslo je sa 26,5% u 1994/95. na 29,4% u 2000/01.

Vredno je pomenuti i relativno nisko učešće (ako se uporedi sa zemljama bivšeg SSSR-a) neformalne radne snage u radno sposobnom stanovništvu, mada je taj procenat, na primer u Bugarskoj i BJR Makedoniji relativno visok (preko 30% radno sposobnog stanovništva je angažovano u neformalnom sektoru).

Tabela 3. Veličina sive ekonomije u tranzicionim zemljama centralne i istočne Evrope, izuzev zemalja bivšeg SSSR-a

Tranzicione zemlje centralne i istočne Evrope, izuzev zemalja bivšeg SSSR-a	Udeo sive u deklarisanoj ekonomiji (u % BDP)			Učešće neformalne radne snage u radno sposobnom stanovništvu
	Prosek 1994/95. Metod fiz. outputa	Prosek 2000/01. DYMIMIC metod	Porast (+) ili pad (-) učešća	Prosek u 1998/99.
	1	2	3=2-1	4
Bugarska	32,7	36,4	+3,7	30,4
Hrvatska	28,5	32,4	+3,9	27,4
Češka	14,5	18,4	+3,9	12,6
Mađarska	28,4	24,2	-4,0	20,9
BRJ Makedonija	40,3	45,1	+4,8	35,1
Poljska	13,9	27,4	+13,5	20,9
Rumunija	28,3	33,4	+5,1	24,3
Slovačka	15,2	18,3	+3,1	16,3
Slovenija	23,9	26,7	+2,8	21,6
Nepodnerisani prosek grupe	25,1	29,2	+4,1	23,3
Neponderisani prosek grupe, isključujući Poljsku	26,5	29,4	+2,9	23,6

Izvor: Schneider F., 2003: The Size and Development of the Ekonomy and Labour Force of 22 Transition and 21 OECD Countries, What Do Realy Know? pp.13. www.economics.uni-linz.ac.at

5.2. Veličina sive ekonomije u zemljama bivše SFRJ

U narednoj tabeli (Tabela 4) dati su komparativni podaci o veličini sive ekonomije u zemljama bivše SFRJ.

Procene veličine sive ekonomije u zemljama bivše SFRJ izvršene su primenom metoda pristupa latentnih varijabli i metoda potražnje za gotovim novcem. (Schneider, 2004: 1431) Za uzroke sive ekonomije uzeti su poresko opterećenje, mere birokratije i sl, pa su kroz varijable latentne sive ekonomije stavljene u relaciju sa indikatorima postojanja sive ekonomije, kao što su učešće radne snage u neformalnom sektoru i dr. S druge strane, metod potražnje za gotovinom konstruisan je na pretpostavci da su aktivnosti sive ekonomije finansirane gotovinom i da je svaki neuobičajeno veliki skok potražnje za gotovinom, odraz povećanja aktivnosti iz oblasti sive ekonomije.

Tabela 4. Veličina sive ekonomije u zemljama bivše SFRJ

Zemlje bivše SFRJ	Udeo sive u deklarisanoj ekonomiji (u % BDP)			
	Prosek 1999/2000.	Prosek 2001/2002.	Prosek 2002/2003.	Porast (+) ili pad (–) učešća
	1	2	3	4=3-1
Srbija i Crna Gora	36,4	37,3	39,1	+2,7
Bosna i Hercegovina	34,1	35,4	36,7	+2,6
Hrvatska	33,4	34,2	35,4	+2,0
BRJ Makedonija	33,4	35,1	36,3	+2,2
Slovenija	27,1	28,3	29,4	+2,3
Neponderisani prosek grupe	33,0	34,1	35,4	+2,4
Neponderisani prosek grupe, isključujući Sloveniju	34,5	35,5	36,9	+2,4

Napomena: Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo, koje je u vreme prikupljanja podataka (2003. godine) bilo pod protektoratom Ujedinjenih nacija

Izvori podataka:

Za BiH: Dell Anno, R and Piirisild M., 2004 Estimate of Non-Observed Ekonomy in B/H, Financial Services, Volunteer Corps, http.//www.usaid.baKey%20Estimatge%20of%the%20NOE%20on%20BHpdf

Za ostale zemlje bivše SFRJ: Jović M., Sparoisu T., Jovanović M., 2003: Institucije i mere za legalizaciju sive ekonomije, Institut ekonomskih nauka Srbije, Beograd, str. 10.

5.3. Veličina sive ekonomije u Srbiji

Siva ekonomija obuhvata 33,9 bruto nacionalnog dohotka. U Uniji poslodavaca Srbije kažu da je budžet naše zemlje godišnje na gubitku skoro četiri milijarde evra.

I pored toga što država gubi enorman novac zbog neprijavljenih radnika, još je veći apsurd što republička inspekcija kontroliše samo one koji legalno posluju, a nema ovlašćenja da zabrani rad onima koji rade na crno naočigled svih, kažu u Uniji poslodavaca Srbije.

U Srbiji je rad na crno u vreme ekonomske krize uzeo maha, jer se procenjuje da je u 2009. skoro 300.000 ljudi prešlo u ilegalne tokove poslovanja. Ekonomisti sabiraju da neplaćanje poreza i doprinosa na zarade državu košta oko 11 milijardi dinara mesečno!

"Teško je precizirati koliko ljudi u Srbiji zaista radi, ali, ako se uporede podaci sa tržišta rada i oni kojima raspolaže Republički zavod za statistiku, onda možemo da imamo makar procenu", objašnjava direktor Nacionalne službe za zapošljavanje, Vladimir Ilić.

On kaže da *„zvanično radi 1,8 miliona, odnosno ovi su radnici prijavljeni na socijalno osiguranje. U anketi o radnoj snazi, međutim, čak 2,6 miliona se izjasnilo da imaju neki posao od kojeg zarađuju novac. Na osnovu ove razlike možemo, makar približno, da zaključimo koliko ljudi realno radi bez obzira da li plaćaju doprinose ili ne"*.

U Srbiji je, inače, minimalna mesečna plata oko 15.000 dinara. Ako se ovaj iznos pomnoži sa brojem radnika u "sivoj zoni", jasno je koliki su gubici. Među onima koji ne prijavljuju svoje plate nijednoj instituciji, ima i trgovaca, ugostitelja, građevinaca, poljoprivrednika, ali i honoraraca koji "tezgare" za više preduzeća istovremeno.

Nije retkost, podsećaju u NSZ, da nezaposleni ostaju na evidenciji da bi im se isplaćivale novčane naknade, kao i da bi koristili neke druge pogodnosti, a da istovremeno zarađuju i neki dinar na crno.

Zato je Inspektorat rada odlučio da pojača svoje kontrole. U 2009. obavljeno je skoro 36.000 nadzora širom Srbije i "legitimisano", čak, 320.000 radnika. U legalne tokove vraćeno je skoro četiri hiljade. Taj broj je, međutim, i dalje zanemarujući.

A koliko je država odlučna da se izbori sa tom, sve masovnijom pojavom najbolje se vidi po budžetu koji je namenila Inspektoratu za rad. Jedinoj kvalifikovanoj instituciji za borbu protiv rada na crno namenila je skromnih 34 miliona dinara.

ZAKLJUČAK

U našoj državi pridaje se veliki značaj borbi protiv sive ekonomije. Umeće te borbe sastoji se u izgradnji institucija koje će biti sposobne da građane i preduzeća stimulišu da svoju ekonomsku aktivnost obavljaju u legalnom sektoru. Istinski demokratska vlast, koja ima viziju razvoja društva i

koja je sposobna da uz racionalnu potrošnju javnog novca nudi građanima kvalitetne i jeftine javne usluge i dobra, ima šansu da delimično reši problem sive ekonomije i njen najveći deo „prevede" u legalni sektor. Vlast koja se odluči na obim sive ekonomije, da bi bila autoritativna u tom nastojanju, prvo mora poći od sebe i proveriti: koliko je demokratska, ima li viziju razvoja društva i institucija, da li je spremna i dovoljno časna da racionalno troši javni novac i nudi li kvalitetne i jeftine javne usluge i dobra. Bez toga, borba protiv sive ekonomije može se doživeti kao nasilje. Takođe, postojeća siva ekonomija može se transformisati u druge pojavne oblike i još većim intenzitetom nagrizati osnove društva. Vlasti treba da stimulišu građane i preduzeća da više posluju u legalnom sektoru ekonomije, te na taj način koriste niz prednosti i pogodnosti legalnog sistema.

LITERATURA

Dinkić M., *Ekonomija destrukcije velika pljačka naroda*, Beograd: 1997.

Ekonomski institut Beograd – Centar za ekonomska istraživanja: Istraživački projekat: *Analiza sive ekonomije u SR Jugoslaviji sa procenama za 1997. i preporukama za njenu legalizaciju*, Beograd: 1998.

Friedrich Schneider, The Shadow Ekonomy in Germany: A.Blessing or a Curse for the Officail Ekonomy, *Ekonomc Analysis , Policy*, Vol. 38. No. l, March 2008: 90.

Jović M., Spariosu T., Jovanović M. *Institucije i mere za legalizaciju sive ekonimije*, Beograd: Institut ekonomskih nauka Srbije, 2003.

Jelačić M., *Korupcija-društveno pravni aspekt i metodi suprostavljanja*, Beograd, 1996.

Manojlović M., *Dosadašnje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije sa osvrtom na delatnost Javne bezbednosti,* „Bezbednost", br. 2/01

Manojlović M., *Siva ekonomija u procesu tranzicije u Jugoslaviji*, Beograd, 2000.

Marković D., *Monetarne finansije*, Kragujevac, 2003.

Mijatović M., *Upravljačko računovodstvo i kompjuteri*, Kragujevac, 1997.

Milošević G., *Porez i izbegavanje poreza*, Beograd, 2005.

Schneider F. and Enste, D.H., *The Shadow Ekonomy-An International Survey*, Cambridge:UniversityPresshttp://assets.sambridge.org/97805218/14089/frontmatter/9780521814089 frontmatter.pdf, 2002.

Schneider F., *The size of Shadow economies of 145 countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003.* Institute for the Study of Labor, Working Paper no.1431, Decembar 2004.

Tomaš Rajko, *Kriza i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2010.

TAX CONTROL AND THE FIGHT AGAINST GREY ECONOMY IN SERBIA

Abstract: The fact that an enormous part of public revenues is being lost in the area of grey economy stresses the importance for various measures of its suppression. According to recent statistics, 30% of gross domestic products are being lost due to gray economy. That is the reason why this article provides the primary definition (concept) of grey economy, as well as how the general global economic crisis has affected the crisis in Serbia, which has also greatly affected the appearance of grey economy, its causes, its manner and forms of expression, its positive and negative sides as well as the main guidelines for reducing gray economy.

Key words: *gray economy, tax control, crisis*

Milica Radović
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad[1]

Ljiljana Fijat
Vojvođanska banka, Novi Sad

Miroslav Milutinović
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

POLITIKA ZAŠTITE KONKURENCIJE U USLOVIMA PRIBLIŽAVANJA EVROPSKOJ UNIJI

Rezime: Primarni cilj politike zaštite konkurencije je promocija i ostvarivanje efektivne konkurencije sa ciljem da se obezbedi efikasna alokacija resursa. Konkurencija je osnovni mehanizam tržišne ekonomije, ona ohrabruje kompanije da ponude potrošačima one proizvode koje potrošači žele. Ona podstiče inovacije i snižava cene. Da bi konkurencija bila efikasna, potrebno je da su dobavljači nezavisni jedni od drugih, ali da su međusobno konkurentni. Ambijent u kome se promoviše konkurentnost podrazumeva borbu protiv tajnih sporazuma, kartela i monopola, horizontalnog i vertikalnog povezivanja, privilegovanog položaja nekih privrednih subjekata, zloupotrebu dominantnog položaja i dr. Izgradnja i poštovanje pravila i institucija, koje će unaprediti efikasnost konkurencije kako na lokalnom, tako i na globalnom nivou, predmet su ovoga rada …

Ključne reči: *konkurencija, tržište, država, efikasnost, efektivnost, kompanija*

Uvod

Unapređenje konkurentnosti je jedan od suštinskih elemenata, koji predstavlja kamen "temeljac", u stvaranju jedinstvenog tržišta. Izgradnja politike konkurentnosti i njeno efikasno sprovođenje značajni su kako sa aspekta inter-

1 Corresponding author. E-mail: mizrad@eunet.rs Tel:++381-60-547-4478, adress B. Cosica 12, 21000 Novi Sad

nog tržišta, tako i za pristupanje Evropskoj uniji. U oblasti trgovine, povećanje slobode delovanja otklanjanjem formalnih i/ili neformalnih prepreka ne pretpostavlja samo deregulaciju. Naprotiv, neophodno je da se uspostavi i sprovede novi skup transparentnih pravila, koji će regulisati konkurenciju. Lojalna konkurencija koja vodi optimalnoj alokaciji resursa nije uravnotežavajuće stanje neregulisanog tržišta. Prema tome, to znači značaj dobre regulative na nivou ponašanja preduzeća, kao i na nivou ponašanja države. Veza između liberalizacije trgovine i ojačanja konkurencije je toliko važna da se već sada čine napori da se ojača saradnja na međunarodnom nivou.

Izgradnja pravila na internom tržištu zahteva paralelno uvođenje pravila koja će pokriti različite aspekte poremećaja konkurentnosti na globalnom nivou. Svaka od pojedinačnih zemalja bi trebalo da se pripremi za efikasno unapređenje konkurencije, ubrzavajući svoje napore na približavanju zakonodavstva, kreiranju institucija i na sprovođenju i izvršavanju obaveza koje su sadržane u evropskim sporazumima.

Zakon o tržišnoj konkurenciji, poznat u SAD kao Antitrustni zakon, satoji se iz tri celine:

- sprečavanje pojavljivanja kartela kroz kontrolu ugovora i prakse kojom se ograničava slobodna trgovina između poslovnih subjekata;
- zabranjivanje prakse da preduzeća, koja dominiraju tržištem ili ona koja imaju tendenciju da dostignu takav status, kontrolišu cene: nametanje visokih, zadržavanje nepromenjenih ili, čak, odbijanje pregovora;
- kontrolisanje fuzija uključujući i sporazume o zajedničkim ulaganjima (*joint venture*).

Transakcije koje se smatraju pretnjom konkurentnom procesu mogu biti potpuno zabranjene ili odobrene kako bi se drugim preduzećima omogućilo da i dalje budu konkurentna. Važni ciljevi tržišne ekonomije su zaštita interesa potrošača i stvaranje uslova za takmičenje preduzetnika. Zakon o tržišnoj konkurenciji je usko povezan sa Zakonom o deregulaciji pristupa tržištima, državnom pomoći i subvencijama, privatizacijom imovine u vlasništvu države i uspostavljanjem nezavisnih regulatora sektora. U poslednjih nekoliko decenija, Zakon o tržišnoj konkurenciji posmatran je kao način da se pruže bolje javne usluge.[2]

2 Robert Bork utvrdio je da zakoni o tržišnoj konkurenciji mogu proizvesti nuspojave ukoliko se štite neefikasne kompanije i kada su troškovi zakonske intervencije veći od koristi za potrošače. Istorija zakona o tržišnoj konkurenciji doseže, čak, i do vremena starog Rimskog carstva. U poslovnoj praksi, tržišta trgovaca, cehovi i vlade su oduvek bili predmet provere, a ponekad i teških sankcija. Od XX veka, zakon tržišne konkurencije je postao globalan. Dva najveća i najuticajnija propisa su Zakon o sprečavanju monopola SAD (United States antitrust law) i Zakon o tržišnoj konkurenciji evropske zajednice. Nacionalne i regionalne vlasti po pitanju konkurencije širom sveta imaju formirane međunarodne mreže za podršku i sprovođenje.

Tajni sporazumi, karteli i monopoli

Kartel je grupa sličnih nezavisnih kompanija koje se udružuju sa ciljem da kontrolišu cene ili podele tržište i ograniče konkurenciju. Učesnici u kartelu mogu se osloniti na dogovorene delove tržišta i ne moraju obezbediti nove proizvode ili kvalitetne usluge po konkurentnim cenama. Dakle, potrošači na kraju plaćaju više, za niži kvalitet. To je razlog za ilegalnost kartela po Zakonu o konkurenciji EU i zato Evropska komisija nameće visoke kazne kompanijama koje su udružene u kartele. Jer, oni su ilegalni, obično i vrlo tajni i dokaze o kartelima je uglavnom teško pronaći.

Jezgro politike tržišne konkurencije još od 80-ih godina prošlog veka predstavljala je borba protiv kartelskog određivanja cena uprkos čestoj kritici liberalista. Adam Smit je u "Bogatstvu naroda" 1776. ukazao na problem kartela, ali nije izneo pravnu meru kojom bi se moglo boriti protiv njih. Danas se tome pristupa mnogo strože. Prema zakonu evropske zajednice (*EC*), karteli su zabranjeni Članom 81 EC, dok su u američkom zakonu za to zadužene stavke iz odeljka 1 Šermanovog akta. Radi poređenja, cilj Zakona o tržišnoj konkurenciji po Šermanovom (Sherman) aktu iz 1890. godine glasi: »svaki ugovor, zajednica u obliku trusta ili nečeg drugog, ili zavere«. To u principu označava svakoga ko ima neku vrstu dogovora ili ugovor sa nekim drugim. U međuvremenu, Član 81 (EC) jasno precizira ko su činioci Zakona o tržišnoj konkurenciji u dva nivoa pod terminom sporazumnog »preduzeća«. Ovo je iskorišćeno da se opiše skoro svako ko se »bavi nekim oblikom ekonomske aktivnosti«, ali isključuje i zaposlene koji su po »samoj svojoj prirodi u suprotnosti sa nezavisnim bavljenjem ekonomskim ili trgovačkim aktivnostima« i javnim uslugama koje se zasnivaju na zajedničkom interesu za »društvene potrebe«.

Na polju vertikalnih sporazuma postoji manja saglasnost. Postoje sporazumi među firmama na različitom nivou ciklusa ponude (npr. supermarket i proizvođač hleba). U skorije vreme američki vrhovni sud je postao skeptičniji prema slučajevima monopola zasnovanim na sporazumima među kompanijama, koje nisu u direktnoj konkurenciji, poput proizvođača odeće i maloprodajnih objekata koji prodaju odeću, zadržavajući pri tom izričitu zabranu sporazuma koji ograničavaju konkurenciju među kompanijama na istom nivou ciklusa ponude, kao što su sporazumi između dva trgovca na malo ili između dva distributera. Vertikalni sporazumi i dalje mogu biti zabranjeni, ali je breme dokazivanja njihove nezakonitosti poraslo tokom više skorašnjih slučajeva, od standarda pojedinačne nezakonitosti (*per se illegal*), na daleko zahtevniji standard osnovanog pravila.

Kada firme poseduju veliki tržišni udeo, postoji opasnost da potrošači plaćaju visoke cene i dobiju nekvalitetniju robu u poređenju sa tržištima

na kojima postoji konkurencija. Ipak, postojanje veoma visokog tržišnog udela ne znači nužno da potrošači plaćaju previsoke cene, zbog pretnje novih firmi koje mogu da ulaze na tržište i time utiču na formiranje tržišne cene zajedno sa firmom koja već ima najveći tržišni udeo. Zakon o tržišnoj konkurenciji ne čini doslovno monopol protivzakonitim, nego onemogućava zloupotrebu moći monopolističke firme, kroz politiku isključenja drugih.

Firma ima prevlast ako je do određene mere nezavisna od svojih konkurenata, kupaca i, konačno, svojih potrošača. Prema zakonu EU, velik tržišni udeo nameće pretpostavku da firma ima prevlast na tržištu što može biti pobijeno. Ako firma poseduje glavno mesto, onda tu postoji posebna odgovornost da se takvoj firmi ne dozvoli da svojim vladanjem utiče na konkurenciju na zajedničkom tržištu.

»Politika popustljivosti« ohrabruje kompanije da predaju unutrašnje dokaze o kartelima Evropskoj komisiji. Prva kompanija u svakom kartelu koja preda takve dokaze ne mora da plati kaznu. To prouzrokuje destabilizaciju kartela. Politika u EU je bila uspešna. Poslednjih godina, Evropska komisija je otkrila većinu kartela, zahvaljujući priznanju jednog od članova kartela, ali i dalje to čini, a godišnje kazne kreću se između pola i jedne milijarde evra. Novac od kazni odlazi u budžet Unije, pomaže finansiranju i, konačno, štedi novac obveznika poreza. Možda još i važnije, rizik od visokih kazni sprečava kompanije da uspostavljaju ili nastavljaju sa organizovanjem kartela.

Postoje određeni tipovi dogovora koji su štetni za konkurenciju, te su zbog toga skoro uvek zabranjeni. Primer za to je kada se konkurenti međusobno dogovaraju o cenama, ograničenju proizvodnje i podeli tržišta i kupaca. Takođe, dogovori između proizvođača i distributera mogu biti zabranjeni, posebno ako se na taj način kontrolišu maloprodajne cene.[3]

Nije svaki dogovor koji ograničava konkurenciju obavezno ilegalan. Naprotiv. Oni koji imaju više pozitivnih nego negativnih efekata su dozvoljeni. Uopšteno govoreći, dogovori zaključeni između onih koji nisu konkurenti ili kompanija koje drže veoma mali deo tržišta su dozvoljeni. Između direktnih konkurenata dogovori mogu ograničiti konkurenciju, ali isto tako i poboljšati proizvode i usluge, doprineti razvoju novih proizvoda

3 . U 2001. Evropska komisija kaznila je osam kompanija, između ostalih, i „Hofman La Roš" zbog učešća u kartelu stvorenom da ukloni konkurenciju u trgovini vitaminima. Vitamini se koriste u širokom spektru proizvoda, kao što su pahuljice, biskviti, pića, životinjska hrana, lekovi i kozmetika. To se odrazilo kaznom od oko 800 miliona evra. Tokom skoro 10 godina kompanije su mogle da naplaćuju više cene, nego što bi to bio slučaj da je postojala međusobna konkurencija, oštećujući kupce i dozvoljavajući kompanijama da stiču ekstra profit.

ili pronalasku novog i boljeg načina proizvodnje i učiniti proizvode dostupne potrošačima.[4]

Drugi tipovi dogovora ograničavaju konkurenciju između snabdevača i prodavaca.[5] Ako kompanija (ili grupa kompanija) ima veliko učešće na tržištu, verovatno je da će imati dominantnu poziciju. Dominantne kompanije imaju ekonomsku snagu i ne uvažavaju interese konkurenata, a ni potrošača. Zbog toga one zloupotrebljavaju dominantnu poziciju kroz:[6]

- naplaćivanje nerazumno visokih cena potrošačima;
- naplaćivanje nerealno niskih cena, što može naterati konkurente da napuste tržište ili da im otežа ulazak na tržište;
- diskriminaciju trgovinskih partnera (odbijanjem saradnje sa nekim kupcima nudeći popuste samo onima koji dobijaju većinu ili sve zalihe od dominantne kompanije);
- nametanje nepravednih uslova trgovine partnerima (npr. prodaja vezanih proizvoda).

Posle mnogo žalbi potrošača, Evropska komisija je 1998. kaznila »Volkswagen« sa 90 miliona evra zbog zabrane italijanskim dilerima da prodaju vozila Nemcima i Austrijancima po nižim cenama u Italiji.

Evropska komisija objavljuje šestomesečni pregled cena bez poreza u svakoj od članica EU, i time pomaže kupcima da identifikuju zemlje u kojima su cene automobila najniže. Ona primenjuje i nameće zakone Evropske unije, prikuplja informacije, izvodi iznenadne inspekcije u službama kompanija i bez sudskog naloga u kućama zaposlenih u tim kompanijama. Ako Evropska komisija nađe dokaze ilegalne poslovne prakse koja ograničava konkurenciju, može delovati u cilju zabrane takvog ponašanja. Takođe,

---

4 Na primer, novi proizvodi za koje je potrebno skupo istraživanje mogu postati dostupni potrošačima samo ako nekoliko kompanija zajednički radi na njihovom razvoju. Razvoj i istraživanje kao predmeti dogovora i dogovori oko transfera tehnologija su, dakle, često u skladu sa Zakonom o konkurenciji. Ovo važi i za druge dogovore o saradnji (koji se tiču zajedničke proizvodnje, kupovine ili komercijalizacije, ili standardizacije), koja obično zavisi od ekonomskih koristi ovih dogovora.

5 Na primer, dogovori distributera luksuznih parfema nameću restrikcije prodavcima u smislu uređenja prodavnica i obuke osoblja. S druge strane, ovi dogovori osiguravaju da kupci mogu kupiti proizvod u sredini koja im odgovara i istovremeno dobiti lični savet. Takođe, izbegavaju situacije gde jedan distributer koristi „slobodnu vožnju" na promocionom trudu drugog distributera. Da li su drugi dogovori distributera, kao ekskluzivna ili selektivna distribucija zakoniti, zavisiće od pozicije na tržištu kompanija koje su uključene i traže individualnu procenu.

6 Između 1991. i 1998. japanski proizvođač video-igre „Nintendo" i sedam njihovih zvaničnih distributera u Evropi radili su zajedno da održe veštački visoke cenovne razlike širom EU. Svaki distributer bio je u obavezi da spreči izvoz sa njegove teritorije na drugu putem nezvaničnih kanala isporuke (tzv. „paralelna trgovina"). Pod vođstvom „Nintenda", kompanije su intenzivno sarađivale na pronalasku izvora svakog takvog izvoza. Trgovci, koji su dozvoljavali takve izvoze, kažnjavani su davanjem manjih količina robe ili potpunim bojkotom. Kao rezultat cene konzola i igara bile su veoma različite u raznim zemljama EU (u Velikoj Britaniji 65 odsto jeftinije nego u Nemačkoj i Holandiji). Evropska komisija je nametnula ukupnu kaznu od 168 miliona „Nintendu" i distributerima.

može kazniti kompanije i do 10 procenata godišnjeg profita ako imaju učešća u kartelima koji kontrolišu cene ili se dogovaraju o podeli tržišta.

Članice Evropske unije imaju nacionalne organizacije o konkurenciji, koje primenjuju Zakon o konkurenciji EU i na taj način utiču na njeno jačanje i ujedno kažnjavaju one kompanije koje krše taj zakon. Kao deo njihove bliske saradnje u Evropskoj mreži konkurentnosti (*ECN*), Evropska komisija i nacionalne organizacije za konkurenciju razmenjuju informacije o novim slučajevima da bi izbegle višestruke istrage.

Nacionalni sudovi imaju moć da odluče da li se određeni dogovori slažu sa potrebama Zakona o konkurenciji EU ili ne. Kompanije i potrošači mogu zahtevati nadoknadu ako su bili žrtve ilegalnog ponašanja koje ograničava konkurenciju.[7]

Evropska mreža konkurencije

Evropska komisija i nacionalne agencije za konkurenciju u svim članicama EU sarađuju preko Evropske mreže konkurencije (ECN) zahvaljujući:

- međusobnom informisanju o novim slučajevima i odlukama;
- koordinaciji istraga gde je to potrebno;
- međusobnoj pomoći u istragama;
- razmeni dokaza.

To stvara efikasan mehanizam suprotstavljanju kompanijama koje se udružuju u prekogranične prakse ograničavanja konkurencije. Cilj ECN jeste da osigura doslednu primenu Evropskog zakona o konkurenciji širom EU. Kroz ECN, agencije za konkurenciju se međusobno informišu o predloženim odlukama i preuzimaju odluke odbora od drugih agencija.

---

7 2001. godine Evropska komisija je kaznila francuskog proizvođača guma „Mišelin" sa 20 miliona evra zbog zloupotrebe dominantne pozicije na tržištu rezervnih guma za teška vozila u Francuskoj tokom većeg dela devedesetih godina. Više od polovine novih rezervnih guma za teška vozila, čak i veći procenat repariranih guma pravio se u toj kompaniji. Nijedan od konkurenata nije se poredio u veličini pa je bilo teško za distributere da izbegnu saradnju sa „Mišelinom". Ta kuća je koristila sistem privilegija i bonusa da učini dilere zavisnim od njihovih guma i da ih spreči u slobodnom izboru dobavljača. Tokom 2004. Evropska komisija je kaznila „Microsoft" sa 497 miliona evra zbog zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu operativnih sistema za PC računare između 1998. i 2004. „Microsoft windows" operativni sistem drži 95 odsto tržišta. Otkriveno je da je „Microsoft":

1. krio informaciju koju je konkuretski server trebalo da zna da bi komunicirao sa windows PC-jem; to je značilo da konkureti nisu mogli pošteno da se takmiče na tržištu i
2. činio kupovinu „windowsa" uslovljenom istovremenom nabavkom „Microsoftovog" odvojenog proizvoda pod imenom „media player". To je imalo efekat popunjavanja praktično svih PC računara "windows media playerom" i time ometanje konkurencije veštačkim teranjem proizvođača sadržaja i kreatora aplikacija na rad sa „windows media" platformom. „Microsoft" je podneo žalbu Evropskom sudu za prvostepene presude na ovu odluku.

Kada je potrebno osigurati doslednu i efikasnu primenu zakona, Evropska komisija može da deluje i samostalno.

Unutar ECN grupe stručnjaka, u određenim sektorima raspravljaju o problemima konkurencije i promovišu zajednički nastup. Na taj način, ECN preporučuje agencijama za konkurenciju da razmenjuju iskustva i identifikuju najbolji način postupanja.

Pripajanje i konkurencija

Dok kompanije koje udružuju snage mogu proširiti tržišta i doneti korist potrošačima, neke kombinacije mogu umanjiti konkurenciju i oštetiti kupce. Kombinovanje aktivnosti različitih kompanija može kompanijama dozvoliti efikasnije stvaranje novih proizvoda, smanjenje proizvodnih ili distributivnih troškova. Kroz povećanu efikasnost tržište postaje konkurentnije, a potrošači koriste kvalitetniju robu po povoljnijim cenama. Međutim, neka pripajanja mogu smanjiti konkurenciju na tržištu, obično stvaranjem ili jačanjem dominantnog učesnika. Ovakva situacija šteti potrošačima kroz veće cene, manji izbor ili inovacije.

Povećanje konkurencije na evropskom jedinstvenom tržištu i globalizacija su faktori koji dovode do spajanja kompanija. Takve reorganizacije su dobrodošle ukoliko ne utiču na konkurenciju, već, naprotiv, dovode do povećanja konkurentnosti evropske industrije, poboljšavajući uslove rada i životni standard u EU.

Cilj istraživanja pripajanja je sprečavanje štetnih efekata na konkurenciju. Pripajanja koja idu van nacionalnih granica bilo koje članice EU ispituju se na evropskom nivou. Ako godišnji prihod pređe određene nivoe u terminima globalne i evropske prodaje, predloženo pripajanje mora da se prijavi Evropskoj komisiji koja će ga ispitati. Ispod ovih pragova, pripajanje kontrolišu nacionalne agencije.

Ova pravila se primenjuju na sva pripajanja, bez obzira na mesto gde su registrovana, ili gde su im sedišta, aktivnosti ili proizvodnja. Posledicu na tržište EU mogu imati i kompanije koje se spajaju, a nisu članice, ali posluju na tržištu EU. Evropska komisija ispituje pripajanja po zahtevu nacionalnih agencija članica EU.

Za prijavljena pripajanja Evropska komisija proverava njihov uticaj na konkurenciju u EU. Ako takvog uticaja nema, pripajanja se dozvoljavaju bezuslovno. U suprotnom, ona mogu biti zabranjena, ako su, na primer, strane koje se pripajaju glavni konkurenti ili ako će pripajanje značajnije oslabiti efikasnu konkurenciju na tržištu, posebno stvaranjem ili jačanjem dominantne pozicije.

Otvaranje tržišta za konkurenciju

U zemljama EU usluge prevoza, energije, pošte i telekomunikacija pružale su nacionalne organizacije koje nisu uvek bile otvorene za konkurenciju kao što su danas. Evropska komisija je doprinela liberalizaciji u ovoj oblasti.

Otvaranje ovih tržišta omogućilo je potrošačima niže cene i nove usluge, koje su obično efikasnije i okrenute potrošaču više nego ranije.[8] Konkurencija pomaže stvaranju efikasnije ekonomije. Pristup Evropske komisije se razvio tokom godina.[9] U železnici, električnoj energiji ili plinskoj industriji, mrežni operateri danas daju svojim konkurentima pošten pristup.[10] U tim industrijama odnos sa potrošačima je jedan od osnovnih kriterijuma prilikom izbora dobavljača.[11] Otvaranje novih tržišta zahteva dodatne zakone koji će osigurati da javne službe nastave da pružaju usluge i da su potrošači zaštićeni od štete. Kod primene Zakona o konkurenciji, Evropska komisija uvek uzima u obzir posebne obaveze koje se nameću organizacijama koje koriste monopolska prava. Ovaj pristup osigurava da postoji poštena konkurencija bez ograničavanja pružaoca usluge koga finansira država, a koji je obavezan da pruža usluge u javnom interesu, čak i kad ne donose zaradu.

Državna pomoć i konkurencija

Za konkurentnost je važno poslovanje pod jednakim uslovima. Državne vlasti ponekad koriste javna sredstva da bi unapredile neke ekonomske aktivnosti (npr. javne usluge) ili da zaštite nacionalne interese industrije u us-

---

8 Tokom 2004. Evropska komisija je intervenisala kada su francuske i nemačke plinske kompanije „Gaz de France" i „Ruhrgas", navodno, odbile dozvolu norveškom proizvođaču gasa „Marathon" pristup svojim plinskim mrežama.

9 U 1993. kad se od Danske tražilo da prekine monopol nad državnom železničkom kompanijom DSB nad službama luke u Rodbiju, Evropska komisija je dala danskoj vladi izbor da dozvole konkurentima da koriste iste službe ili, alternativno, da konstruišu nove instalacije blizu postojeće luke. U svakom slučaju, uskoro je postalo jasno da je ustanovljenje konkurentskih instalacija, posebno u slučaju nacionalnih mreža, tražilo velike investicije i obično bilo neefikasno. Tako je Evropska komisija razvila koncept legalnog razdvajanja provizije mreže od komercijalnih službi korišćenjem mreže.

10 Evropska komisija je otvorila sektor telekomunikacija potpuno konkurenciji 1. januara 1998. godine. Ovo je dozvolilo fizičkim i poslovnim korisnicima u Evropi da uštede 13 odsto do 23 procenta od troškova za telefonske račune unutar državne fiksne telefonije između avgusta 1998 i avgusta 2003.

11 Na dva tržišta, koja su otvorena za konkurenciju pre svih (aero transport i telekomunikacije), prosečne cene su znatno pale. Ovo nije bio slučaj na tržištima koja su kasnije otvorena konkurenciji ili uopšte nisu otvorena (električna energija, gas, železnica, pošta), gde su cene ostale nepromenjene ili su se povećale. Iako bi ovo moglo biti zbog faktora specifičnih za sektor – npr. cene plina su blisko vezane za cene nafte – čini se da su potrošači više koristili od nižih cena u sektorima koji su otvoreniji konkurenciji.

lovima slobodne trgovine između država članica EU. Državna pomoć može poremetiti poštenu i efikasnu konkurenciju između kompanija država članica i napraviti štetu ekonomiji, zbog čega se ona kontroliše.

Kompanija koja dobije državnu podršku stiče prednost u odnosu na svoje konkurente. Stoga, Ugovor o Evropskoj zajednici, u principu, zabranjuje državnu pomoć, osim u slučaju ako je opravdana opštim razvojem ekonomije. Da bi se obezbedila dosledna primena ovih propisa i da bi se izuzeci primenili jednako na sve zemlje članice EU, Evropska komisija je zadužena za nadgledanje saglasnosti vezane za državnu pomoć sa pravilima EU. Kriterijumi za dobijanje državne pomoći su:

- potreba intervencije putem državnih sredstava;
- ukoliko intervencija utiče pozitivno na trgovinu između zemalja članica;
- intervencija je dozvoljena po osnovu: razvoj nerazvijenih regiona, unapređivanje malih i srednjih preduzeća, sektora za istraživanje i razvoja zaštite životne sredine, obuke, zapošljavanja i kulture;
- konkurencija je rasturena ili može biti takva.

Najdiskutabilnije vrste državne pomoći, koje predstavljaju predmet detaljnog istraživanja Evropske komisije, jesu, između ostalog, pomoć za reorganizaciju i spasavanje i novčani pregovori između države i njenih javnih preduzeća. Ti pregovori pružaju pomoć kompanijama u nekim sektorima kao što su čelik, brodogradnja i motorna vozila. Konkretno, pomoć za reorganizaciju i spasavanje od stečaja kompanija koje se nalaze u velikim finansijskim problemima, može im pomoći i skloniti ih sa ivice propasti kako bi ostale u poslu, najčešće na štetu ostalih konkurenata i njihovih zaposlenih. Poslovi mogu biti nesigurni i u kompaniji koja je primila pomoć. Komisija je naglasila da bi državna podrška kompanijama koje imaju koncentraciju vlasništva u EU imala značajne posledice na konkurenciju i trgovinu. Zato se uvode nove smernice koje sadrže stroža pravila kada je reč o naporu koji će veliki ulagači morati da učine finansirajući sopstveni opstanak.[12]

Evropska komisija odobrila je kompaniji „Fiat“ pomoć za stručno usavršavanje radnika čija su radna mesta dovedena u pitanje zbog mera racionalizacije, kako bi se prilagodili potrebama i promenama u proizvodnim procesima. Komisija, uglavnom, odobrava pružanje pomoći za obuku i usavršavanje. Nekoliko evropskih savetnika je donelo odluku da je obuka

12 Na primer, velike kompanije bi u budućnosti snosile same oko 50 odsto troškova reorganizacije. Pomoć koja ne doprinosi nijednom od opšteprihvaćenih ciljeva ne sme biti dozvoljena. Primeri takve nezakonite pomoći su prosečna investiciona pomoć za velike kompanije koje posluju van dobro poznatih nerazvijenih regiona, pomoć za izvoz i eksploataciona pomoć (što je, u stvari, pomoć za pokrivanje tekućih troškova kompanija).

značajan faktor za razvoj konkurentnosti evropske ekonomije na svetskim tržištima.

Tri kompanije su 2003. dobile od Komisije novčanu pomoć od 293 miliona evra za zajedničko istraživanje sa ciljem da razviju novu tehnologiju za prototipe nanometarskih integralnih kola. Novčana pomoć je odobrena u svim ciklusima, osnovnim, pretkonkurentnim i u toku industrijskog istraživanja. Pozitivni činioci projekta bili su povećanje osoblja za istraživanje i povećanje izdataka za istraživanje i razvoj, čime se podstakao razvoj po industrijama i državama članicama i povećala konkurentnost evropske industrije.

Države članice EU moraju da informišu Komisiju o planovima za pružanje državne pomoći (u smislu obaveštenja). Tek nakon odobrenja Komisije, država članica može da je sprovede. U pojedinim slučajevima dovoljno je saopštenje unapred i informacija posle pružanja pomoći. Pojednostavljenu proceduru imaju samo neka područja gde Komisija ima iskustva sa tim vrstama državne pomoći, a one doprinose sveukupnom razvoju evropske ekonomije. Pod tim se smatra pomoć za podršku obuke, zapošljavanja, razvoja malih i srednjih preduzeća i sektora za istraživanje i razvoj (naročito kad ih sprovode mala i srednja preduzeća). Državna pomoć data kompanijama do 100.000 evra ne smatra se državnom pomoći, jer nije dovoljno velika da može uticati na poslovanje između država članica.

Komisija odobrava oko 85 procenata svih zatraženih mera državne pomoći nakon izvršene pripreme. Formalna provera obavlja se u spornim slučajevima, a njeni rezultati se objavljuju u zvaničnom glasniku i na internet stranici koja se bavi pitanjima konkurencije. Ova procedura pruža priliku svim zainteresovanim stranama da komentarišu pomoć i omogućava Komisiji da uzme sve aspekte u obzir prilikom donošenja konačne odluke.

Komisija istražuje državnu pomoć koja nije objavljena, a odobrena je u nekoj od država članica. Za nezakonitu pomoć Komisija može saznati iz žalbi kompanija ili pojedinaca ili, čak, kroz izveštaje u medijima. Obaveštavanjem, Komisija može opozvati mere državne pomoći direktno na sudovima. Ako Komisija zaključi da nezakonita pomoć nije u skladu sa principima nepristrasne konkurencije na tržištu i da se krši evropski zakon, može zahtevati od države članice da poništi državnu pomoć i da onaj kome je pomoć data vrati novac ili uložena sredstva. To ima za cilj uspostavljanje situacije koja je postojala pre nego što je državna pomoć odobrena.

Komisija je, takođe, zadužena i za nadgledanje ukupne sume i prirode državne pomoći koju pruža bilo koja zemlja članica EU. Analiza pokazuje smanjenje državne pomoći i njihovo usmeravanje ka zajedničkim interesima EU. Takav razvoj situacije doprinosi boljoj konkurentnosti evropske ekonomije i poboljšanju nacionalnih tržišta, ali i evropske pozicije

na svetskom tržištu.[13] Komisija je prilagodila određeni broj instrumenata ciljevima EU kako bi se ubrzalo pružanje pomoći.[14] Pored instrumenata, pružaju se informacije o potrebama u pomoći i o povraćaju nezakonito stečene pomoći.

Javne usluge su ključne za pravilno funkcionisanje ekonomije. One moraju biti redovno dostupne i dovoljne. „Otvaranje tržišta ka konkurenciji" za mnoge od njih, poput poštanskih i prevoznih usluga, kao i telekomunikacionih i usluga pružanja električne energije, značilo je promenu kroz sopstvenu liberalizaciju i suočavanje sa različitim situacijama na konkurentnom tržištu. Kompanije u ovim sektorima treba da „pokriju" nastale troškove da bi osigurale neprekidno pružanje javnih usluga. Državna pomoć u ovom sektoru treba da se aktivno sprovodi i kontroliše.

Međunarodna saradnja

Sa rastućom globalizacijom, sve većim i većim brojem kompanija fuzije i karteli takođe postaju međunarodni. Rezultat te aktivnosti je da kompanije sa sedištem van EU mogu uticati na konkurenciju unutar EU. Ovim je međunarodna saradnja na polju konkurencije postala veoma važna.

Komisija je često u vezi sa nadležnim organima za pitanja konkurencije van EU. Na primer, Komisija u Evropi sarađuje sa nadležnim organima u EFTA (*Surveillance Authority*), takođe, koordinira rad u skladu sa kanadskim, japanskim i američkim nadležnim organima po pitanjima konkurencije. Ova vrsta saradnje je ne samo efikasna, već i dobrodošla za kompanije u sporu koje bi se inače očigledno suočile sa kontradiktornim rešenjima koja nameću različiti nadležni organi uključeni u spor. Evropska unija ima sporazume o saradnji po pitanjima konkurencije sa nekoliko zemalja i regiona.

---

13 Krajem 90-ih godina prošlog veka holandske vlasti su pružile velikodušan paket pomoći kompaniji „SCI Systems" kako bi izgradila fabriku za sastavljanje PC računara za kompaniju „Hewlett-Packard" u Frieslandu. Evropska komisija je u februaru 2001. otkrila da je ova pomoć prekršila pravila pomoći regionalnih ulaganja. Ova pravila sprečavaju nadležne kako ne bi imali skupu trku sa subvencijama kako bi privukli prevrtljive investicije i poslove koji bi oni mogli doneti u njihov region. Takve trke bi bile veoma skupe za poreske obveznike i potkopale bi zajedničke ciljeve zato što bi nadležni stalno mogli da nadmaše siromašnije. U avgustu 2002. kompanija je vratila 3,8 miliona holandskih guldena (1,7 miliona evra) holandskim vlastima.

14 Na primer, smanjen je broj formalnosti koje se moraju sprovesti u slučajevima kada je pomoć verovatno u saglasnosti sa evropskim zakonom i uglavnom ne predstavlja problem (za detalje pogledati „Kako Evropska komisija nadgleda pomoć države?"). U tim slučajevima, države članice treba da obaveste Komisiju nakon pružanja pomoći, što je procedura koja je u interesu transparentnosti.

ZAKLJUČAK

Dok spajanje snaga kompanija može da proširi tržište i donese koristi ekonomiji, neka spajanja mogu da smanje konkurenciju. Spajanja i aktivnosti različitim kompanijama mogu da omoguće, na primer, da efikasnije razvijaju nove proizvode ili da smanje troškove proizvodnje i distribucije. Kroz povećanje njihove efikasnosti, tržište postaje konkurentnije, a potrošači imaju koristi od kvalitetnije robe po umerenijim cenama.

Ponašanja ili aktivnosti koji vode ograničavanju konkurencije su:

- tajni sporazumi , karteli i monopoli;
- fuzije i pripajanja;
- državna pomoć.

Karteli su tajni sporazumi sličnih nezavisnih kompanija koje se udružuju da bi kontrolisale cene, podelile tržište i time ograničile konkurenciju. Karteli cene formiraju nezavisno od tržišnih cena (price fixing) sa namerom da na taj način potisnu ostale učesnike. To ponašanje je tipično za monopole, tako da su preduzeća koja su vezana sporazumom praktično monopolisti sa određenom značajnom moći na tržištu. Postoje dva vida međusobnog sporazumevanja ekonomskih subjekata na određenom tržištu. Prvi je dogovor konkurentskih firmi o zajedničkom nastupu na tržištu.

Njihovi proizvodi prestaju da bivaju supstituti, jer međusobni sporazum prodrazumeva da se konkurencija između povezanih preduzeća eliminiše. Ovde je reč o horizontalnom sporazumevanju ili dogovaranju. Drugi vid sporazumevanja se odnosi na različite faze procesa proizvodnje i distribucije. To znači da se proizvođači sporazumevaju sa veletrgovinama o načinu plasmana robe kroz dalju prodaju sve do maloprodaje. Budući da se dogovaranja odnose na faze proizvodnje i prodaje koje su sukcesivne, vremenski i prostorno odvojene, odnosno da postoji redosled po horizontalnoj vezi, ovakvi ugovori sadrže sporazume o vertikalnom povezivanju. Sporazumi se odnose na cene po kojima će se roba prodavati u svakoj fazi trgovine i na druge uslove plasmana robe, servisa i usluga koji takođe, saglasno sporazumu, moraju biti jedinstveni. Ovakva ponašanja su vid politike kartela koja ima za cilj dominaciju na tržištu.

Postojanje monopola i oligopola bitno utiče na uslove i efekte konkurencije na određenom tržištu. Kako je ovde reč o dominaciji na tržištu koja je kod monopola izraženija nego kod oligopola, preduzeća koriste svoju poziciju moći za formiranje visokih cena ili onih koje ne odgovaraju konkurentima (*predatory pricing*). U oba slučaja politika monopola ugrožava poziciju ostalih tržišnih aktera, ograničava konkurenciju i smanjuje blagostanje potrošača.

Fuzije i neki vidovi zajedničkih ulaganja (*joint ventures*) takođe imaju negativne implikacije na konkurenciju. Kroz proces konkurencije povećava se tržišna moć uz istovremeno smanjivanje efektivne konkurencije. Posledice su slične slučaju monopola.

Državna davanja u vidu pomoći preduzećima ili sektorima privrede takođe ugrožavaju zdravu, lojalnu konkurenciju. Na bazi raznih vidova subvencija i ostalih vidova pomoći, preduzeća koja primaju finansijsku podršku postaju privilegovanija od drugih. Ona mogu da koriste supsidije za ne-fer ili nelojalnu konkurenciju.

U nastojanju da se ostvare ciljevi politike konkurencije, neophodna je regulativna uloga nadležnih državnih ili paradržavnih institucija. Zbog težnje da se konkurencija ograniči ili odstrani, nadležni organi preduzimaju mere protiv nosilaca inkriminisanih postupaka.

LITERATURA

Bork, Robert H. (1978). *The Antitrust Paradox*, New York Free Press ISBN 0465003699

Bork, Robert H. (1993). *The Antitrust Paradox* (second edition). New York: Free Press. ISBN 0-02-904456-1.

Friedman, Milton (1999). *The Business Community's Suicidal Impulse*

Galbraith Kenneth (1967). *The New Industrial State,*Houghton Mifflin Company, Boston

Mill, John Stuart (1859). On Liberty online at the Library of Economics and Liberty

Posner, Richard (2001*). Antitrust Law*, 2nd ed., ISBN 9780226675763

Posner, Richard (2007). *Economic Analysis of Law* 7th ed., ISBN 9780735563544

Prosser, Tony (2005). *The Limits of Competition Law*, ch.1

Schumpeter, Joseph (1942). *The Process of Creative Destruction*

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/analytical_section.html

www.internationalcompetitionnetwork.org

http://europa.eu.int/comm/competition/international/bilateral/bilateral.html

http://europa.eu.int/comm/competition/international/overview/

comp-marketinformation@cec.eu.int

http://europa.eu.int/dgcomp/

comp-market-information@cec.eu.int

comp-mergers@cec.eu.int

THE POLICY OF PROTECTING COMPETITIVENESS ON THE WAY TO THE EUROPEAN UNION

Abstract: The main goal of competitiveness protection is to promote and achieve effective competitiveness, aimed at securing efficient allocation of resources. Competitiveness is the basic mechanism of market economy; it encourages companies to offer consumers those products that they want to get. It stimulates innovation and cut prices. To make competitiveness effective, it is necessary to achieve that suppliers are not interdependent and still compete against each other. The environment promoting competitiveness implies an everlasting fight against secret agreements, cartels, monopoly, horizontal and vertical alliances, privileged status of certain companies, abuse of dominant positions, etc. To this end, establishment of institutions and observance of rules that will promote the efficiency of competition, on both local and global levels, are the main concern of this paper.

Key words: *Competitiveness / Market / State / Efficiency / Effectiveness/ Company*

Dejan Gligović[1]
NLB Banka AD Beograd

INOVACIJE U FUNKCIJI KONKURENTNOSTI PREDUZEĆA SA ASPEKTA GLOBALIZACIJE

Rezime: Inovativnost i inovacije poslednjih godina su evropska top-tema. Preduzećima trebaju inovativan pristup i inovacije kako bi ostali u igri sa konkurencijom, tj. zadržali svoju konkurentnost na tržištu. Kreatorima politika trebaju zbog toga što imaju izuzetnu važnost u razvoju i osiguranju poslovne aktivnosti, te utiču na smanjenje ekoloških problema i rizika od klimatskih promena. Inovacije nisu samo nove tehnologije ili novi proizvodi, nego su to i novi i pametniji načini za obavljanje poslova, nove metode upravljanja, novi poslovni sistemi ili nove usluge. Inovacije ne donose samo brži razvoj, više poslova i novca, inovacije imaju za posledicu stvaranje „pametnog" razvoja. Pametan razvoj može uključiti eko-inovacije koje unapređuju okolinu ili društvene inovacije koje pružaju slične prilike svima. Inovacije se ne zasnivaju samo na većoj proizvodnji ili povećanju prodaje, nego doprinose stvaranom unapređenju kvaliteta našeg života. Inovacije koje donose pametan razvoj zahtevaju ultimativnu društvenu interakciju, a društveno i kulturno okruženje ključ su inovativnog procesa. Evropa je kao odgovor na izazove globalizacije usvojila Lisabonsku agendu, kojom je uspostavljen set ambicioznih ciljeva baziranih na ideji da Evropa treba da ojača inovacije i istraživanja kako bi ostala konkurentna na svetskom tržištu. U ovom radu se inovacije suštinski vezuju za konkurentnost preduzeća, polazeći od stvarnosti savremenih odnosa koji su u najvećoj meri uticali na promene u karakteru i prirodi današnjih tehnoloških i proizvodnih sistema stvarajući novi globalni svet koji je izmenio ekonomske, političke, pravne i društvene okvire, uslovljavajući radikalne izmene u sferi upravljanja kompleksnim sistemima i operacijama. Kao rezultat interakcije inovacije i globalizma nastao je koncept inovacionog menadžmenta i inovacionih sistema, kao odgovor na zahteve za ostvarenje konkurentnosti inovacionih procesa u vidu sve većeg značaja i neospornog uticaja relevantnih eksternih faktora okruženja.

Ključne reči: *inovacija, tehnološke promene, menadžment, globalizacija*

---

1 gligovicdejan@eunet.rs

Uvod

Vremena koja su pred nama traže sposobne ljude, stvaraoce novih duhovnih i materijalnih vrednosti, pronalazače novih stvari i odnosa. Jedno je potpuno sigurno – svet traži promene, a upravo inovatore prepoznajemo kao vesnike i nosioce nekog novog i prosperitetnijeg doba. Samo u čoveku, u njegovoj skrivenoj duhovnoj snazi, znanju i invenciji možemo očekivati izlaz iz današnjh problema sa kojima je suočena većina zemalja u tranziciji. Srbija, svakako, pripada tom krugu tranzicionih zemalja koje radi privlačenja stranih investicija mogu iskoristiti inovacije kao veoma važan, ako ne i odlučujući faktor, kako bi svoj budući razvoj usmerile ka znanju i kreativnosti. Međutim, na tom putu neophodne su nam promene u obrazovanju (delimično su izvršene), u tržišnoj regulativi (monopoli, zaštita potrošača) i promene u našoj svesti (lična motivacija, preduzetnički duh), jer je većina promena sa kojima se susrećemo društvene prirode.

Slika našeg sveta ubrzano se menja. Svedoci smo nastajanja nove privredne paradigme društva zasnovane na informaciji kao najvažnijem dobru. Akcenat privrednog razvoja izrazito je pomeren prema delatnostima koje se zasnivaju na znanju, informacijama, visokim tehnologijama i uslugama, dok tradicionalne delatnosti postaju samo prateće, bez značajnijeg udela u globalnom prosperitetu. Trendovi globalizacije i koncentracije svakodnevno menjaju konkurentsku scenu i pravila tržišne borbe: najbolja svetska preduzeća postaju sve veća, udružujući se s dojučerašnjim konkurentima i potpuno menjajući industrijske odnose. Takva horizontalna integracija stvara velike poslovne sisteme, sa stotinama hiljada zaposlenih i s finansijskom snagom jačom od većine nacionalnih ekonomija.

1. Inovacije i konkurentska prednost

Inovacija predstavlja specifično oruđe preduzetnika, sredstvo pomoću kojeg oni koriste promenu kao mogućnost za izvršenje različitih proizvodnih ili uslužnih aktivnosti (Drucker, 1996: 35). Drugi autori (Wickham, 2001: 7) smatraju da su inovacije suštinski deo preduzetništva i preduzetničkih aktivnosti. Preduzetnici treba da istražuju na svrsishodan način moguće izvore inovacija, promene i njihove simptome koji označavaju mogućnosti za ostvarivanje uspešnih inovacija. Oni takođe treba da znaju i da primenjuju principe uspešnih inovacija.

Inovacije u poslovnom smislu obuhvataju daleko širi pojam od razvoja nove tehnologije, proizvoda ili procesa. U razmišljanju o tome šta inovacije podrazumevaju, različita su tumačenja i definicije, ali se u najširem smislu,ukazuje da ideja inovacije obuhvata svaki novi način da se nešto radi

tako da se stvara nova vrednost. (Jakšić-Levi, 2001: 206). Dakle, zadatak preduzetnika je daleko širi od same inovacije i predstavlja odgovarajuću nadgradnju u odnosu na inovaciju, jer podrazumeva da se inovacija uvede na tržište kako bi se ponudila odgovarajuća vrednost za kupca, a istovremeno i omogućilo ostvarivanje pozitivnog poslovnog odnosa za organizaciju koja je nosilac inovacije. Inovativni proizvod ili usluga se mora proizvesti profitabilno, pored toga što je distribuiran, prodat i odbranjen od konkurenta dobro vođenom i upravljanom organizacijom. Postoji nedoumica koja se često postavlja – da li je menadžer koji uvodi inovacije i preduzetnik. Uglavnom možemo reći da nije, jer ukoliko se posmatraju stepen novine, stepen inovacije i promena koja se uvodi, onda to predstavlja samo jedan deo aktivnosti preduzetnika.

Podela tipova inovacija na radikalne i inkrementalne, detaljno sagledavanje stepena i prirode promene koju inovacija donosi, predstavlja osnovu za razgraničenje tipova i stepena inovacije kojom se menadžer unapređuje u zvanje preduzetnika. S druge strane, svaki preduzetnik je menadžer koji u srž svoje aktivnosti postavlja inovacije, što znači da je svaki preduzetnik menadžer inovacije, a dobar menadžer u savremeno doba uvek je otvoren za inovacije, i konkurentnost svog posla ostvaruje strategijom inovacija. Očigledno je da se radi o nijansama, terminološkim razlikama i da u praksi svaki menadžer mora da se suočava sa problemom promena, izazova i novih prilika na koje reaguje inovacijama koje stalno uvodi, dakle on je i preduzetnik. U suštini, savremeni menadžer bi trebalo da je izjednačen sa preduzetnikom po kvalitetima ličnosti koje poseduje, kao i znanjima i kompetentnostima kojima se upušta u složene projekte uvođenja i plasiranja inovacija kao osnovnog pokretača razvoja i uspešnosti savremenog biznisa. Svaka savremena organizacija, pa tako i preduzeće, mora nastojati da predvidi svoju budućnost, kako bi došlo do spoznaje o tome šta će se , najverovatnije, događati u budućnosti radi donošenja ispravnih odluka o proizvodnji, šta će se proizvoditi, koliko investirati, koliko zaposliti novih radnika, koje će nove tehnologije biti korišćene i sl. Dakle, tehnološka predviđanja moraju odgovoriti na pitanja koje glavne neizvesnosti postoje u razvoju tehnologije, kakva su značajna dostignuća potrebna, koji će se potencijalni supstituti moći koristiti, kojom brzinom će se razvijati i širiti tehnologija itd. Hteli ili ne, predviđanja nije moguće izbeći, iako je svaka aktivnost koja se preduzima zasnovana na nejasnim (implicitnim) predviđanjima budućnosti, a ono što tehnološka predviđanja pokušavaju da urade jeste to da ova nesigurna predviđanja učine relativno sigurnim (eksplicitnim). Naravno, niko nije u stanju da potpuno sigurno predvidi budućnost, ali prognostičari tehnologije mogu na osnovu analize proteklih trendova i budućih mogućnosti, doći do određenih spoznaja o tehnološkim događajima koji će se, verovatno, dogoditi

u toku određenog vremenskog perioda. Međutim, prognostičari i analitičari ne smeju svoje aktivnosti ograničiti samo na predviđanje promena u oblasti u kome preduzeće ostvaruje poslovnu aktivnost. Ako bi se tako ponašali, pri čemu ne bi uzimali u obzir i ostala dešavanja u okruženju, lako bi se moglo dogoditi iznenađenje za preduzeće, iz „slepe ulice", posle čega bi došlo i pitanje opstanka samog preduzeća. Kao ilustraciju za prethodno navedenu tvrdnju možemo navesti tekstilna preduzeća, koja su propala jer nisu obratila pažnju na tehnološki razvoj hemijske industrije, koja je lansirala nova vlakna i na taj način je postojeća tehnologija u mnogim preduzećima preko noći postala zastarela.

Kada preduzeće ostvaruje dobit koja prevazilazi prosek u okviru svoje industrijske grane, kaže se da ono poseduje konkurentsku prednost u odnosu na svoje konkurente. Zbog toga, cilj većine poslovnih strategija, odnosno menadžmenta preduzeća, jeste ostvarenje održive konkurentske prednosti. Nažalost, svedoci smo činjenice, da prilikom planiranja ekonomskog razvoja naše zemlje, ne možemo a da ne izbegnemo konstataciju da je konkurentska sposobnost srpske privrede na veoma niskom nivou, što predstavlja jedan od ključnih problema kreatora ekonomske politike u narednom periodu. Konkurentnost privrede direktno je određena produktivnošću, tj konkurentnošću njenih preduzeća, pa zbog te činjenice ne možemo reći da je jedna ekonomija konkurentna, a da pri tome sami proizvodi i usluge koje stvaraju njeni subjekti nisu konkurentni.

Današnja preduzeća posluju u veoma nesigurnom okruženju. Suočavaju se sa naglim, neočekivanim i nepredvidivim promenama okoline. Nove se potrebe rađaju svakodnevno, potražnja se širi i menja, tržišta postaju zahtevnija i određenija, nastaju nove industrije i čitavi industrijski „grozdovi" (Tipurić, 1999: 2). Konkurencija jača u svim delatnostima, ubrzavaju se istraživački i razvojni ciklusi, tehnologije se unapređuju i menjaju, proizvodi brzo zastarevaju, a novi se još brže rađaju.

Upravljački problemi preduzeća postaju sve složeniji i posao menadžmenta sve zahtevniji. Imati dobro poslovanje više nije dovoljno, potrebno je biti najbolji. Strategija mora stvoriti pretpostavke preduzeću za opstanak na „duže staze". Srž uspešne strategije je u postizanju boljih rezultata od konkurencije. Nema jednoznačnih garancija uspeha, niti sigurno uspešnih strateških odluka. Dugoročan uspeh ne može se graditi na instrumentima i tehnikama koje svi, više ili manje, uspešno koriste. Konkurentnost preduzeća postaje ključno pitanje - kako biti bolji od drugih preduzeća. Naime, preduzeća, da bi se uopšte našla kao ravnopravni učesnici na tržištu, moraju biti operativno uspešna i vrhunski produktivna, ali će samo neka od njih, ona najbolja, imati natprosečne profite. Operativna je uspešnost – koja je bila ključ uspeha japanskih preduzeća na globalnim tržištima sedamdesetih i

osamdesetih godina – važna pretpostavka superiorne profitabilnosti, ali nije dovoljna. Operativna uspešnost svodi se na obavljanje sličnih aktivnosti bolje od suparnika, dok strateško pozicioniranje prema konkurentskoj prednosti znači obavljanje različitih aktivnosti od konkurenta ili obavljanje sličnih aktivnosti na različite načine. Neophodno je biti drugačiji da bi se postalo bolji. Biti konkurentan danas nije više pitanje uspeha, nego pitanje opstanka. Izgradnja i stalno podizanje konkurentnosti postaju ključni zadaci menadžerima u pokušaju ostvarivanja razvojnih ciljeva. Preduzeća moraju biti fleksibilna, inovativna i kontinuirano usavršavati svoje poslovanje. Države u globalizovanom svetu koji karakteriše sve veći stepen strukturne ekonomske i društvene međuzavisnosti, nastoje da očuvaju konkurentnost privrede prilagođavajući se nastalim promenama u savremenom društvu. Posebno značajna aktivnost usmerena je ka stvaranju inovativnog ambijenta koji podstiče i podržava aktivni konkurentni i kooperativni menadžment inovacija kao zamajac uspešnosti privrede i vitalni faktor njene konkurentnosti. Svaka se strategija bazira na izgradnji i održavanju konkurentske prednosti. Konkurentska prednost se ostvaruje posedovanjem ili izgradnjom određene posebnosti koju kupci traže i prihvataju, a pomoću koje se preduzeće razlikuje od svojih konkurenata. Ona može imati izvore kako u okruženju tako i u preduzeću. Relativni karakter konkurentske prednosti eliminiše svako njeno razmatranje u apsolutnim vrednostima. Konkurentska prednost preduzeća može se odrediti jedino u odnosu na suparnike, a imaju je preduzeća koja su značajno bolja od svojih konkurenata. Izgradnja konkurentske prednosti nije važan cilj samo za ona preduzeća koja se takmiče u uslovima bliskim savršenoj konkurenciji (jako veliki broj isključivo malih konkurenata), što je veoma retka pojava, kao i za preduzeća koja svoju egzistenciju imaju u delatnostima prirodnog ili dugoročno održivog monopola. Svaka druga, što znači nesavršena tržišna struktura, idealno je mesto utakmice za ostvarivanje konkurentske prednosti i postizanje održivih iznadprosečnih industrijskih profita. Konkurentska je prednost, po strukturalisičkom pogledu, vezana za postojeće delatnosti i industrije, kao i za sadašnja tržišta.

Za konkurentsku prednost veoma je važna njena održivost. Prednost nad konkurentima nema nekog većeg smisla ukoliko je oni mogu razmerno brzo neutralisati. Korist je moguće izvući samo uz posedovanje održive komkurentske prednosti, koju nije lako imitirati ili prevladati i koju je preduzeće u stanju određeno vreme efikasno da zaštiti. Konkurenti mogu imitirati prednost preduzeća na dva načina. Jedan je vlastito repozicioniranje prema poziciji preduzeća koje ima konkurentsku prednost, a drugi način je pokušaj iskorišćavanja koristi od tako dostignutog uspešnog položaja uz istovremeno zadržavanje postojećeg položaja. Ono što karakteriše konkuren-

ciju kao tržišni i ekonomski fenomen u savremenim uslovima na globalnom nivou je njena relativnost i nepostojanost. Gušća mreža učesnika i strukturne promene koje su zahvatile svet s kraja prošlog veka, imale su kao krajnji rezultat proširivanje polja konkurentske borbe, njeno intenziviranje i diversifikovanje. Snažno preplitanje na međunarodnom nivou dovelo je do rušenja do tada suverenih ekonomskih sila i javio se svet bez monopola u međunarodnoj razmeni. U isto vreme, veći deo nacionalnih ekonomija postao je ranjiv usled ovakvih pomeranja i promena, dok su faktori koji su uzročnici toga bivali sve manje pod njihovom kontrolom. Konkurencija (posmatrana geografski ili robno) gotovo da je izgubila lokalne atribute i postala je međunarodna i globalna po formi, oblicima i intenzitetu. Na mnogim tržišnim segmentima pojava novih ili tzv. netradicionalnih učesnika znatno je doprinela da se konkurentska borba pojačava.

2. Inovacije i globalizacija

Globalizacija predstavlja pretvaranje privrede, kulture, inovacija i trgovine u jednu novu globalnu sintezu – novi pristup napretku naše civilizacije. Ona istovremeno podrazumeva snažnu saradnju naroda u svetu, koja se odnosi na slobodnu trgovinu i zajedničku globalnu brigu o klimatskim promenama, energiji, privredi, tehnologiji, bezbednosti i demokratiji. Rast trgovine neposredno vodi bržem napretku i rastu životnog standarda, što za uzvrat podstiče demokratske reforme, te doprinosi smanjenju sukoba, ratova i terorizma, a što je prava i poželjna suština procesa globalizacije. Svakako da budućnost globalizacije kreiraju razvijene zemlje i potpuno je opravdan strah i zabrinutost zemalja koje se osećaju nemoćnima u odnosu na raspoložive resurse bogatih ekonomija. Zemlje koje izražavaju bojazan od globalizacije najviše zabrinjava nesposobnost sopstvenih industrija da se bore i da opstanu u uslovima sve izraženije globalne konkurencije, jer multinacionalne kompanije, koje ulažu u inovacije i imaju pristup ogromnom kapitalu i radnoj snazi, dovode nedovoljno razvijene zemlje u gotovo podređen položaj. To ima za posledicu porast globalnih tenzija, a ne smanjenje siromaštva i rast životnog standarda, što bi trebalo da bude njen osnovni cilj. Međutim, zabrinutost zbog globalizacije ne osećaju samo nedovoljno razvijene zemlje, nego sve više i mala i srednja preduzeća iz SAD i Evrope koja pred naletom kineskih proizvoda nisu više u stanju da pruže adekvatan odgovor na izazove međunarodne konkurencije. Rastuća kineska ekonomija predstavlja glavobolju za mnoge kreatore poslovnih aktivnosti nacionalnih ekonomija jer, i pored velike finansijske krize u svetu, Kina prva dokazuje vitalnost svoje privrede i povećanje trgovinske razmene sa najznačajnijim ekonomskim partnerima. Globalni procesi su

moćni instrument rasprostiranja velikih inovacija, modernog tržišta i kosmopolitske srukture. Utemeljeni su na tokovima kapitala, informacija i tehnologije. Tehnološka infrastruktura gradi mrežu i definiše novi prostor. Ukida se prostorna i vremenska udaljenost i ustanovljava organizovana istovremenost i organizovana jednoprostornost za ljude i čitavu planetu. Stvaranjem džinovske mase mobilnog transakcionog kapitala, rođena je ekonomska sila pred čijom plimom popuštaju brane nacionalnih ekonomija. Koja god vrata da se otvore, na njihovom pragu nalazi se jedna ista sila – tehnološko-informatička revolucija. O tome kakav je autentičan smisao globalizacije i kuda taj proces vodi ne postoji ni približna saglasnost. No, jedno je sigurno – globalizacija je glavna tendencija savremene istorije sveta (Zjalić, 2002: 25).

Tehnološke i ekonomske promene proučavaju se sa stanovišta različitih, najčešće rivalskih teorija. Razumevanje ovih promena kao evolucionih je jedan od modernih pristupa. Stoga je svrsishodno u objašnjenju modela globalizacije poći od postulata da je promena evolucioni proces. U opštem smislu, evoluciona teorija, odnosno sistem čiji se razvoj objašnjava ovom teorijom, sadrži dve ključne komponente.

Prva komponenta je mehanizam koji uvodi novitete u posmatrani sistem. Svakako nije reč o determinističkom mehanizmu, jer u njegovom delovanju značajnu ulogu imaju slučajni elementi.

Druga komponenta evolucione teorije je mehanizam koji vrši selekciju na entitetima u posmatranom sistemu. Ovaj mehanizam sadrži sile i faktore koji, najpre vode ka proširenju ili opadanju konkurentne sposobnosti entiteta u okruženju o kome je reč, a potom ka selekciji tih entiteta. Mehanizam koji može generisati novitete (npr. nove tehnologije) postoji kod ekonomskih, dok ga nema u biološkim sistemima. U tržišnom ekonomskom sistemu postoji ono što se naziva tržišna vrednost. Profit je osnovna mera kvaliteta, a sile konkurencije deluju tako što eliminišu entitete koji su neprofitabilni, favorizujući pri tome profitabilne entitete. Posledice globalizacije su procesi kojima se ljudske aktivnosti kao što su proizvodnja, trgovina, alokacija resursa, stvaranje i korišćenje tehnologija, naučna istraživanja, zaštita životne sredine, rešavanje konfliktnih situacija i druge proširuju i, ako je to moguće, podižu na globalni nivo. Drugim rečima, posledice globalizacije predstavljaju takvo uređivanje stvari na zemlji koje uklanja sve, ili bar najvažnije najpre veštačke, a potom i prirodne prepreke širenju ljudskih aktivnosti na ceo globalni ekonomski, socijalni, politički, kulturni, naučni, tehnološki, obrazovni, ekološki i drugi prostor. Globalizacija je počela nastankom ljudske civilizacije i uvek je bila srazmerna veličini okoline koju je čovek doživljavao u percepciji sveta.

Procesi globalizacije su zasnovani na sve intenzivnijim oblicima međusobne saradnje, mreža i kooperacije među preduzećima. U osnovi se grade na interesima jačanja njihove tehnološke moći kojom one jačaju ključne konkurentske kompetentnosti i željenu poziciju na svetskim globalnim tržištima. Kovanica tehnoglobizam naglašava potrebu koncentracije tehnoloških sposobnosti na globalnom planu među različitim akterima, institucijama, regionima i teritorijama. Preduzeća stupaju u međuzavisne odnose bez obzira na geografsku poziciju, državnu pripadnost i sl. Svet tehnologije i tehnoloških inovacija, iznikao iz potrebe primene naučnih saznanja u praktične svrhe, po prirodi stvari ne uvažava bilo kakve granice i političke barijere. U uslovima kada je sasvim jasno da se poslovni uspeh i bogatstvo preduzeća, regiona, država, gradi na tehnološkoj moći, a da je ta moć direktno uslovljena potrebom kooperacije, saradnje multikulturnim višedimenzionalnim karakterom i pristupom, granice se polako brišu i nestaju.

Globalizacija je fenomen sa kojim se suočavaju preduzeća u savremenoj svetskoj privredi. U svim zemljama se više ili manje zagovara i radi na otvaranju prema međunarodnom tržištu. To čini neophodnim preispitivanje domaće orijentacije preduzeća i povećava interes za globalni pristup. Iskustva većeg broja zemalja nedvosmisleno potvrđuju da je globalna orijentacija preduzeća i države doprinela da se prevaziđu stagnacija, nezaposlenost i inflacija, ali i merkantilistički načina gledanja na odnose sa inostranstvom. U svakoj zemlji to su pretpostavke za stvaranje mogućnosti za uspešan proces globalizacije. Na osnovu prethodno iznesenih činjenica nameće se logičan zaključak da je globalizacija svesno usmeren i organizovan proces kojim se nacionalne i suverene države povezuju putem transnacionalnih posrednika. To je proces deteritorizacije i interakcije međunarodnog tržišta, globalne informatičke i komunikacione umreženosti tržišnih učesnika i ekspanzije vlasti transnacionalnih kompanija. Kapital je globalan, a radna snaga lokalna. Prisutnost globalizacije i njena dinamika presudan su izvor dominacije i promena u društvu.

ZAKLJUČAK

Dobrobiti modernog razvoja će biti dostupne zemljama širom sveta, ukoliko budu bile spremne da inoviraju i sarađuju radi realizacije slobodnog poslovnog okruženja sa fokusom na integritet i vladavinu prava, povećanim investicijama u informacionu komunikacionu strukturu, i da ulažu u obrazovni sistem radi stvaranja najbolje opremljenog i obučenog kadra za rad u uslovima globalne ekonomije. Obrazovanje je postalo pokretač poslovnih

prednosti globalne ekonomije, a ljudski kapital je zamenio fizički kao izvor konkurentske prednosti.

Neminovnost globalizacije ne isključuje suprotstavljanje i proteste pojedinih organizacija koje smatraju kako je upravo globalizacija jedan od glavnih uzroka produbljivanja jaza između bogatih i siromašnih. Upravo se Međunarodni monetarni fond (MMF) i Svetska trgovinska organizacija (WTO) optužuju za svrstavanje na stranu bogatih i sprovođenje njihovih interesa pri kreiranju uslova za pomoć siromašnima. Protivnici procesa globalizacije tvrde da upravo ti procesi aktualiziraju probleme siromaštva, nejednakosti i sl., te da nacionalne države imaju male ili gotovo nikakve mogućnosti za „svoj izbor". Uspostavljanje globalnog slobodnog tržišta mnogi mediji definišu kao politički projekt u interesu, pre svega, bogatih razvijenih kapitalističkih zemalja.

Kada je u pitanju Srbija, mora se konstatovati da smo već duži niz godina svedoci raznih parola poput „Mi se moramo uključiti u……", „Idemo u Evropu" i sl., čime pobornici integrativnih procesa i slobodnog tržišta globalizam predstavljaju kao opšte dobro, kao nužnost povezivanja Srbije s evropskim i svetskim institucijama. Globalizacijom se proriče visok standard građana, rešavanje nezaposlenosti, pristup raznim fondovima, odnosno progres u svim životnim aspektima. Svi će građani biti „građani sveta".

Protivnici ovakvih procesa u Srbiji tvrde da je reč o svojevrsnom novom obliku kolonijalizma i imperijalizma, perfidnom načinu prevlasti SAD-a i zemalja EU u politici, ekonomiji, kulturi, nauci… Za njih globalizacija znači gubitak identiteta i pretvaranje srpskog suvereniteta u neki tuđi suverenitet i svođenje čoveka na običnog potrošača.

Pitanje, može li Srbija kao mala zemlja uticati na proces globalizacije, bilo ekonomske, tehnološke ili neke druge, i može li se odupreti širenju i uspostavljanju globalizacijskih procesa tj. ima li uopšte mogućnost izbora, sigurno će još dugo biti obeleženo kontradiktornostima.

LITERATURA

Drucker, P.,F.(1996). *Inovacije i preduzetništvo, praksa i principi*, Beograd, PS Grmeč.

Jakšić-Levi, M.(2001). *Strateški menadžment inovacija*, Beograd, FON.

Tipurić, D.(1999). *Konkurentska sposobnost poduzeća*, Zagreb, Sinergija.

Zjalić, Lj.(2002). *Tehnologija, kultura i razvoj* , Beograd, Institut " Mihajlo Pupin ".

Wickham, P.(2001). *Strategic Enterpreneurship*, New Jersey, Prentice Hall.

INNOVATIONS FAVOURING THE COMPETITIVENESS OF COMPANIES FROM THE STANDPOINT OF GLOBALIZATION

Abstract: Innovation has been the European top issue in recent years. Companies need an innovative approach and innovations in order to keep pace with the competition, i.e. maintain its competitiveness in the market. Policy-makers need them because they have great importance in the development and security of business and reduce environmental problems and risks of climate changes. Innovations are not only new technologies, or new products; they are new and smarter ways of conducting business, new management methods, new work systems or new services. Innovations do not only result in rapid development, more business opportunities and money inflows; innovations bring about "smart development". Smart development can include eco-innovations that improve the environment, or social innovations that provide similar opportunities to everyone. Innovations are not only based on higher production and increased sales, but contribute substantially to the quality improvement of our lives. Innovations that bring about smart development require the ultimate in social interaction, and social and cultural environment is the key to innovation process. Europe approved the Lisbon Agenda in response to the challenges of globalization, which set ambitious targets based on the idea that Europe needs to promote innovation and research activities in order to stay competitive in the global market. In this paper, innovations are basically related to the competitiveness of companies, starting from the reality of the existing relationships that have largely influenced changes in the nature of modern technology and production systems, by creating a new global world that has changed the economic, political, legal and social framework, thus causing radical changes in the management of complex systems and operations. As a result of interaction between innovation and globalization, a concept of innovation management and innovation systems was launched in response to the requirements for achieving the competitiveness of innovative processes in the form of increasing importance of relevant external environmental factors.

Key words: *Innovation / Technological changes / Management / Globalization*

Dragan Dukić[1]
Fakultet za menadžment nekretnina, Beograd

INOVATIVNOST I PREDUZETNIŠTVO U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIONIH PROCESA

Rezime: U radu se prikazuje i upoređuje razvoj preduzetništva u Srbiji u odnosu na zemlje u okruženju i u Evropskoj uniji. Ističu se problemi razvoja, kao i mere i aktivnosti podsticanja ovog sektora. Poseban naglasak je na razvojnom jazu između preduzetništva u Srbiji i EU, kao i potrebi povećanja kompatibilnosti male privrede u Srbiji sa tržištem EU. Stoga se ističu načini kako EU pomaže razvoj konkurentnosti male privrede, koje i Srbija treba da koristi u cilju rešavanja razvojnog jaza. Evropska unija svojim programima ide korak dalje i usmerava se na viši nivo inovativnosti i podsticanja preduzetničke kulture, što postaje imperativ za sve zemlje članice, a Srbija se mora proaktivno postaviti i raditi na stvaranju preduslova za uključivanje u te programe. Posebno se ukazuje na programe usmerene ka unapređenju poslovnog ambijenta koji pogoduje razvoju inovativnog preduzetništva u Srbiji i porastu konkurentnosti sektora malih i srednjih preduzeća. To su u prvom redu programi podsticanja inovacija kroz primenjena istraživanja i naučnoistraživačke projekte.

Zaključuje se da se uslovi za razvoj preduzetništva u Srbiji poboljšavaju, ali sporo i nesinhronizovano, tako da je neophodno uložiti još veće napore u cilju rešavanja prepreka na domaćem tržištu, a paralelno s tim slediti strategije koje usmeravaju i pripremaju domaće preduzetnike za nastup na jedinstvenom evropskom tržištu.

Ključne reči: *preduzetništvo, inovativnost, MSP , evropski integracioni procesi, konkurentnost;*

1 dmadukic@gmail.com

1. Uvod

Preduzetništvo, kao bitan razvojni resurs i akciono orijentisani način razmišljanja, koji u centar pažnje stavlja inovativno ponašanje, ima presudan uticaj na ekonomski i ukupan društveni razvoj svake države. Razvoj preduzetništva postavlja se kao jedan od prirodnih prioriteta Srbije pri ponovnom otvaranju zemlje ka svetu i obnavljanju raskidanih međunarodnih ekonomskih veza, uključujući proces evropskih integracija. Unapređenje konkurentnosti i stvaranje moderne, evropske i konkurentne tržišne privrede predstavljaju razvojni prioritet prvog ranga i bazični princip integracije u EU. U uslovima svetske ekonomske krize, koji su se usled globalizacije velikom brzinom proširili na sve nacionalne ekonomije, preduzetništvo je od suštinskog značaja za procese tržišnog prilagođavanja i očuvanja konkurentske pozicije, a sve su veća očekivanja i od malih i srednjih preduzeća da ubrzaju razvoj nacionalnih ekonomija.

U ukupnoj aktivnosti privrede Republike Srbije, preduzetnici i mala i srednja preduzeća imaju veoma važnu ulogu, što pokazuju i osnovni pokazatelji o njihovom učešću u ekonomiji Republike Srbije, prema kojima mala i srednja preduzeća čine iznad 99% od ukupnog broja preduzeća u Srbiji. Procenjuje se da ovaj sektor učestvuje sa oko 35% u stvaranju BDP. U ovom sektoru zaposleno je preko 940.000 radnika, ostvari se dve trećine ukupnog prometa, zatim 46% izvoza i 60% uvoza. Istovremeno, sektor MSPP je veoma aktivan po pitanju investicija, imajući u vidu da se nešto više od 58% ukupnih investicija realizuje u ovom sektoru [www.merr.gov.rs str.1]. Ogroman problem naše zemlje je neravnomeran regionalni razvoj. Tako je Južnobački okrug u 2002. ostvario 42 puta veću BDV od Topličkog okruga, a 68 puta u 2009. [www.razvoj.gov.rs] .

Pristup kapitalu je veoma značajno pitanje za razvoj preduzetništva i malih i srednjih preduzeća, naročito u kriznim okolnostima, uz svu već postojeću problematiku tranzicije. Takođe, veoma važna je i pomoć mikropreduzećima da prerastu u mala i srednja preduzeća, da se razvijaju i da izvoze. Veoma važan faktor razvoja je obuka preduzetnika, kako kroz formalni obrazovni sistem, tako i kroz dodatnu edukaciju [Dukić, Milivojević: 13]. Kvalitet i odgovarajuća sertifikacija su od izuzetne važnosti, i to u što kraćem roku, jer bez odgovarajućih potvrda o kvalitetu, domaća preduzeća ne mogu da izvoze svoje proizvode na tržište EU, ili na druga značajna, a zahtevna tržišta. Preduzetnici to uglavnom vide kao opterećenje, ali tek kada primene te standarde, uvide i da uspešnije posluju.

Odgovor Evropske unije na globalnu recesiju je nova strategija rasta do 2020. [www.ec.europa.eu], koja se bazira na konkurentnosti, održivosti, znanju i inovacijama, kao i na socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Osnovni

cilj ove strategije je nalaženje rešenja za ekonomsku krizu koja je pogodila Evropu. Takođe, ova strategija bi trebalo da bude osnova za prelazak na održiviju privredu, koja će moći da se suoči sa budućim izazovima. Ova strategija će u velikoj meri uticati na sledeći budžet Evropske unije (2013-2020) u kojem će se najviše novca izdvojiti za ulaganje u nauku i istraživanja, privredu zasnovanu na znanju, kao i razvoj ljudskog kapitala i ciljeve povezane sa ekologijom (zivotna sredina).

2. Poslovni ambijent za razvoj malog biznisa u Srbiji

U prethodnom periodu u Srbiji je, bez obzira na sve opravdane primedbe, dosta toga učinjeno na unapređenju celokupnog poslovnog ambijenta. U tom smislu, jedan od najznačajnijih doprinosa bio je Zakon o upisu preduzeća u privredni registar, koji je znatno olakšao osnivanje preduzeća u Srbiji. Broj dana koji je potreban za osnivanje preduzeća smanjen je sa 50 na samo pet dana za preduzeće i tri dana za samostalne radnje, a obavezan osnivački kapital je skoro desetostruko smanjen, sa 5.000 dolara na 500 evra. Predstavnici stranih ulagača i druga strana privredna udruženja aktivno su doprineli unapređenju poslovne klime u Srbiji. U tom smislu, naročito je značajna „Bela knjiga" Saveta stranih ulagača kao dokument koji ukazuje na postojeće slabosti i predlaže mere za poboljšanje uslova za strana ulaganja i poslovanje preduzeća u Srbiji [Trbović, 2009: 190]. Sistemsko bavljenje investicionom klimom Srbije počelo je juna 2004. usvajanjem Akcionog plana Republike Srbije za otklanjanje prepreka za strana ulaganja i početkom rada međuministarske Komisije za podsticaj razvoja privrede Srbije, koja je dobila zadatak da prati primenu ovog strateškog dokumenta. Dve godine kasnije, marta 2006, usvojena je i Strategija za podsticanje i razvoj stranih ulaganja Republike Srbije. Iako je postavila dobre smernice, zacrtani rokovi od samog početka nisu poštovani, podrivajući značaj ovog dokumenta kao okosnice stvaranja povoljnog poslovnog okruženja u Srbiji.

Međutim, ne treba zaboraviti da investiciona klima nije istovetna poslovnom okruženju jedne zemlje. Za unapređenje poslovnog okruženja potrebno je stvoriti uslove za sve privrednike – strane i domaće, kako za veće tako i za manje. Činjenica je da su u protekloj deceniji preduzetnici i vlasnici malih i srednjih preduzeća u Srbiji dobili mnogo manje pažnje od izvršne i zakonodavne vlasti, u odnosu na veća domaća preduzeća i strane ulagače. Razlog je delom i to što preduzetnici i vlasnici malih i srednjih preduzeća nisu dobro organizovani i što ne postoji nijedno telo (udruženje ili sl.) koje se smatra legitimnim predstavnikom sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, koje bi uticalo na poboljšanje poslovnog ambijenta pogod-

nog za razvoj malog biznisa. Određeni pokušaji preko Privredne komore Srbije ili Unije poslodavaca, nisu u dovoljnoj meri odražavali interes malog biznisa, jer u ovim organizacijama uglavnom dominiraju veća preduzeća.

Značajna mogućnost malim i srednjim preduzećima da ukažu na potrebne izmene u poslovnoj klimi Srbije, daje se 2006, odnosno 2008. kampanjom Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED) [www.naled-serbia.org]. Misija NALED-a je da omogući dijalog lokalnih i republičkih vlasti, institucija i privatnog sektora, i tako stvori privredni ambijent koji će olakšati poslovanje u Srbiji, privući nove investicije i ubrzati ekonomski razvoj.

Za uspešnu integraciju privrede jedne zemlje u međunarodne tržišne tokove, od presudnog je značaja njena konkurentnost. Dve najrelevantnije studije koje se bave ovom temom su: Poslovanje (Doing Business) Svetske banke, i Izveštaj o konkurentnosti u svetu (The Global Competitiveness Report) Svetskog ekonomskog foruma. Ove dve studije pokrivaju veliki broj zemalja i pružaju odličan uvid u relativnu poziciju nacionalne privrede u globalnom kontekstu. S obzirom da ove studije prate međusobno različite faktore poslovanja u određenoj zemlji, odlično se nadopunjuju, što daje vrlo preciznu sliku o prednostima i slabostima poslovnog ambijenta posmatrane zemlje [2, str.11].

Tabela 1: Lakoće poslovanja u Srbiji 2009 i 2010, ukupno i po oblastima

Doing Business 2010 – Serbia			
Lakoća …	**Rang 2010.**	**Rang 2009.**	**Promena ranga**
Lakoća poslovanja – Ukupno	88	90	+2
Pokretanje biznisa	73	108	+35
Pribavljanje građevinskih dozvola	174	172	-2
Zapošljavanje radnika	94	87	-7
Uknjižavanje imovine	105	99	-6
Dobijanje kredita	4	12	+8
Zaštita investitora	73	70	-3
Plaćanja poreza	136	126	-10
Prekogranična trgovina	69	67	-2
Izvršenje ugovora	97	95	-2
Zatvaranje biznisa	102	102	--

Izvor: World Bank, (2010) Doing Business 2010 – Serbia

U izveštaju Doing Business ocenjuju se reforme koje se u nekoj zemlji čine radi unapređenja poslovnog okruženja, pre svega u oblasti administrativnih procedura, pravne regulative, i sl. Osim zbirnog podatka o uslovima poslovanja, za svaku zemlju dati su podaci po pojedinim oblastima značajnim za početak i vođenje biznisa (vidi Tabelu 1).

Analiza se može posmatrati i dinamički, sa ciljem da se vidi koliko je neka zemlja napredovala na listi Svetske banke. Dinamičko poređenje govori o učinjenim naporima javne uprave da se smanji administrativno opterećenje privrede, pojednostave procedure, ubrzaju postupci itd, a sve sa ciljem razvoja privatnog sektora, bezuslovnog nosioca budućeg privrednog rasta. Pozicije zamalja bivše Jugoslavije, prema izveštaju o lakoći poslovanja, u 2006, 2008. i 2010. prikazana je u Tabeli 2.

Tabela 2: Lakoća poslovanja u državama bivše Jugoslavije

Zemlja	Doing Business Rank		
	2006.	2008.	2010.
Makedonija	81	75	32
Slovenija	63	55	53
Crna Gora	92*	81	71
Srbija	92*	86	88
Hrvatska	118	97	103
BiH	87	105	116

*Srbija i Crna Gora Izvor: Prema World Bank – Doing Business Ranking

3. Konkurentnost Srbiji u odnosu na EU i okruženje

Izveštaj o konkurentnosti u svetu, Svetskog ekonomskog foruma, više se bavi faktorima od neposrednog značaja za poslovanje i poslovne rezultate preduzeća, kao i za međunarodnu konkurentnost jedne zemlje. Razmatraju se infrastruktura, ljudski resursi, tržište rada, kvalitet finansijskog tržišta, inovativnost, tehnologija, itd. Ova studija u 2010. poredi 139 zemalja i daje uporednu analizu poslovne klime u njima i uslova poslovanja iz perspektive privrednika [www.weforum.org]. U ovom izveštaju vrši se rangiranje zemalja i po pojedinim stavkama, značajnim za međunarodnu konkurentnost. To pruža mogućnost da se precizno sagledaju prednosti, ali i nedostaci poslovnog ambijenta pojedinih zemalja u širem, međunarodnom kontekstu.

Tabela 3: Globalni indeks konkurentnosti Srbije i zemalja u okruženju

2010 World Economic Forum				
Zemlja/Ekonomija	GCI 2010.		GCI 2009.	Promena 2009-2010
	Rang	Ocena	Rang	
Slovenija	45	4,42	37	-8
Crna Gora	49	4,36	62	13
Mađarska	52	4,33	58	6
Rumunija	67	4,16	64	-3
Bugarska	71	4,13	76	5
Hrvatska	77	4,04	72	-5
Makedonija	79	4,02	84	5

Grčka	83	3,99	71	-12
Albanija	88	3,94	96	8
Srbija	96	3,84	93	-3
Bosna i Hercegovina	102	3,70	109	7

Izvor: Prema World Economic Forum, (2010) The Global Competitiveness Report 2010.

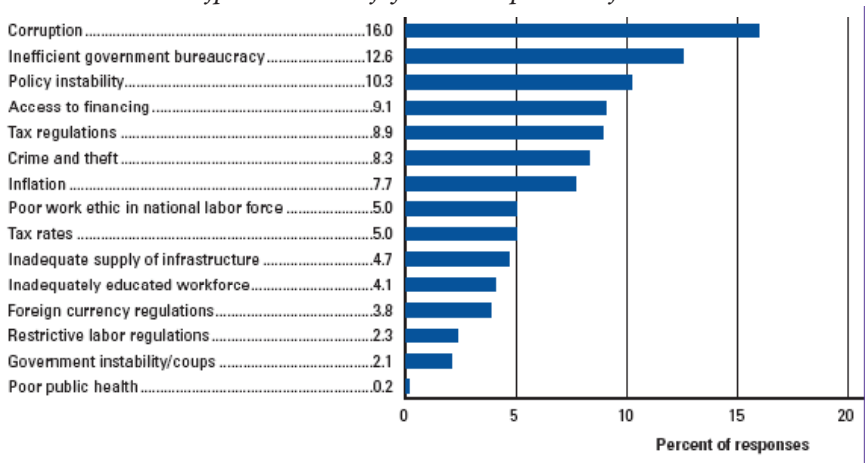
Globalni indeks konkurentnosti (Global Competitiveness Index – GCI) predstavlja određeni prosek pojedinačnih ocena za dvanaest faktora (tzv. 12 stubova konkurentnosti) koji su grupisani u tri podgrupe glavnog indeksa:

1. osnovni zahtevi – institucije, infrastruktura, makroekonomska stabilnost, zdravstvo i primarno obrazovanje;
2. faktori povećanja efikasnosti – visoko obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta dobara, efikasnost tržišta rada, kvalitet finansijskog tržišta, tehnološka opremljenost, veličina tržišta;
3. faktori inovativnosti i sofisticiranosti – sofisticiranost poslovnih procesa, inovacije.

Trenutni globalni indeks konkurentnosti Srbije nije povoljan, pošto se ona nalazi ispod nivoa ostalih zemalja bivše Jugoslavije i zemalja Zapadnog Balkana, sa izuzetkom BiH, a mnogo zaostaje za zemljama Srednje i Istočne Evrope (Bugarska, Češka (36), Mađarska, Poljska (39), Rumunija i Slovačka (60)), koje su već ušle u Evropsku uniju.

Na Slici 1 prikazani su faktori koje su preduzeća navela kao najproblematičnija za poslovanje u anketi iz 2010.

Slika 1.: Najproblematičniji faktori za poslovanje 2010 – 2011.



Izvor: The Global Competitiveness Report 2010-2011. str.294.

Veoma je upadljiv podatak da su za preduzeća u Srbiji u prethodnih nekoliko godina, konstantno i ubedljivo najveće tri poteškoće: korupcija, neefikasna državna birokratija i politička nestabilnost. Dakle, u periodu od više godina za redom, ista tri faktora su navedena kao najproblematičnija, što upućuje na to da nisu ostvareni bitniji pomaci u poboljšanju poslovne klime sa stanovišta ambijenta koje država treba da obezbedi za normalno poslovanje preduzeća. Međutim, redosled ta tri faktora ukazuje na pojavu da u predizbornoj godini imamo najizraženiju birokratiju, u izbornoj godini političku nestabilnost, a posle izbora korupciju. Da li to znači da u narednoj godini, kao najveći problem možemo očekivati birokratiju, a zatim političku nestabilnost? Ne možemo to da tvrdimo, ali možemo sa sigurnošću zaključiti da politika u našoj zemlji i dalje ima previše (negativnog) uticaja na uslove poslovanja i konkurentnost naših preduzeća. Iako nije sporno da su u prethodnoj deceniji učinjeni ozbiljni pomaci ka poboljšanju poslovnog ambijenta, ostaje još veoma mnogo toga da se uradi kako bi se obezbedilo zadovoljavajuće poslovno okruženje.

Prema najnovijem izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj (EBOR), za uspešnost tranzicije Srbija je ocenjena ocenom 2,89 (na skali od 1 do 4,33). Zaključuje se da je usled globalne ekonomske krize smanjen interes stranih investitora i otežana privatizacija preostalih državnih preduzeća. Ipak, važno je da se nastavljaju napori da se preduzeća održavaju spremnim za prodaju, kada se jednom međunarodne perspektive poboljšaju. Finansijska stabilnost u bankarskom sektoru održana je posle teškog perioda krajem 2008, ali uslovi kreditiranja su ograničeni. U ovom periodu, bliska saradnja regulatornih tela (NBS), domaćih i stranih banaka i međunarodnih finansijskih institucija, veoma je važna da bi se obezbedilo da banke i dalje prate potrebe preduzeća i domaćinstava. Ekonomska kriza je dovela do naglog pada javnih prihoda i nametnula potrebu da se smanji javna potrošnja. Od suštinskog je značaja da se Vlada drži svojih obaveza dogovorenih sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) i da drži budžetski deficit pod kontrolom [5, str.216].

Vlada je uložila znatne napore da se poboljša poslovno okruženje, iako i dalje postoje značajni problemi u oblasti prekogranične saradnje u istraživačkim projektima. Jedan od glavnih ciljeva Vlade treba da bude jačanje ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije, koja još uvek ne radi efikasno iako su joj zakonom data dosta široka ovlašćenja (na primer da izriče kazne i do 10 odsto prihoda preduzećima koja ne poštuju antimonopolske propise). Pored toga, usvojen je i Zakon o kontroli državne pomoći, u skladu sa zakonima EU, prema kojem se ograničava svaka državna pomoć koja narušava konkurenciju (osim pod određenim uslovima) [5, str.216].

U toku su obimni infrastrukturni projekti, ali predstoji dugačak put ka ostvarivanju cilja u ovoj oblasti.

Pored konkurencije, neefikasnosti državne administarcije i političke nestabilnosti, veliki problem konkurentnosti i stvaranju povoljnijeg ambijenta za razvoj malog biznisa i dalje predstavljaju prepreke koje u protekloj deceniji nisu otklonjene, poput nedovoljne primene zakona, problema zemljišta (svojinska prava i građevinske dozvole), birokratije i dr. Takođe, podizanje nivoa konkurentnosti naše privrede i dalje sprečava relativno nizak udeo obrazovanih u ukupnoj populaciji, neadekvatno obrazovanje, nedovoljno poznavanje i primena tehničkih standarda, kontrole kvaliteta, pravila porekla, zaštite potrošača i postupka akreditacije.

4. Razvoj preduzetništva u Srbiji

4.1. Strategijski pristup razvoju preduzetništva

U Vladi Republike Srbije od 2001. do 2008. za podsticanje konkurentnosti i preduzetništva bili su zaduženi Ministarstvo privrede i Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine. Od jula 2008, nadležnost ima Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj – Sektor za mala i srednja preduzeća.

Savet za mala i srednja preduzeća, kao koordinaciono telo Vlade Srbije u ovoj oblasti, osnovan je 2006, a od dvanaest članova Saveta, pet članova su preduzetnici, a ostali su predstavnici državnih organa.

Još jedna institucija za podsticanje preduzetništva je Nacionalni savet za konkurentnost Srbije (NSKS), koji je prvi put osnovan 2003. i obnovljen 2008. Od posebnog je značaja za sektor MSP i bavi se pitanjima koja utiču na poslovanje MSP. Simbolično i prikladno je da je potpredsednik NSKS-a koordinator Srbije za Evropsku povelju za mala preduzeća i pomoćnik ministra ekonomije zadužen za mala i srednja preduzeća.

Srbija je 2003. pristupila Evropskoj povelji za mala preduzeća koja podrazumeva vrlo jasne smernice za razvoj malog preduzetništva. Nakon toga, Vlada Republike Srbije usvojila je više strateških dokumenata koji se odnose na razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP), a pozitivno je da poslednja strategija, Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period od 2008. do 2013, kroz godišnji akcioni plan po prvi put vezuje ciljeve za budžetska sredstva, mada u praksi budžetsko planiranje na godišnjem nivou i dalje nedovoljno prati strateške smernice ove ili bilo koje druge državne strategije [Trbović, 2009: 196]. Ovom strategijom se teži razvoju preduzetničke ekonomije, zasnovane na znanju i inovativnosti, koja stvara snažan, konkurentan i izvozno orijentisan sektor

MSP, ali i značajno doprinosi povećanju životnog standarda u Srbiji. Primena Strategije u narednom periodu treba da omogući stvaranje efikasnijeg okruženja za poslovanje sektora malih i srednjih preduzeća, uravnoteženost broja MSP i podsticanje bržeg razvoja tog sektora.

4.2. Edukacija i obuka preduzetnika

U poslednjih nekoliko godina ostvaren je značajan napredak u razvoju mera podrške potencijalnim preduzetnicima i osnivačima preduzeća preko mreže regionalnih agencija i kancelarija Republičke agencije za razvoj MSP i preduzetništva. Privredna komora Srbije i Republička agencija za razvoj MSPP obezbeđuju različite obuke za vlasnike MSP i potencijalne preduzetnike. Za postojeće firme, EBRD program TAM/BAS pruža konsultantsku podršku i savetuje srpska preduzeća kako bi povećala izvoz, profitabilnost i rast [10]. Osnovni cilj je da se pruže odgovarajući saveti i uputstva o procedurama registracije preduzeća, pravnim pitanjima, kao i da se obezbedi podrška u oblasti poslovnog planiranja i dobijanja mikrofinansijskih sredstava. Međutim, konsultantske usluge u oblasti zaštite prava intelektualne svojine, unapređenja inovacija i inovativnosti, kao i definisanja strategije internacionalizacije i poslovnog povezivanja dostupne su u ograničenom obimu. Projekat EPI, koji je počeo sa radom 2008, a finasnira ga EU, upravo ima za cilj da jednim svojim delom podrži preduzeća sa inovativnim potencijalima kako bi unapredili svoje poslovanje. U tom kontekstu planirana je konsultantska podrška koja će se realizovati u izabranim preduzećima, kao i obuka iz inovacionog menadžmenta.

Dalji razvoj MSP sa visokom stopom rasta mora biti podržan upravo razvojem ovih specijalističkih savetodavnih usluga. Realna je mogućnost da se nadležnost postojećeg Odeljenja za inovacije u okviru Republičke agencije za razvoj MSP i preduzetništva proširi i na pružanje složenijeg spektra usluga za MSP sa visokom stopom rasta. Bazirao bi se na pažljivom identifikovanju potencijalnih MSP, kao i na njihovom usmeravanju na specijalizovane savetodavne centre. Međunarodno iskustvo u ovom pogledu sugeriše da ključni kriterijum prilikom selekcije mora da bude snažna motivacija za rast preduzeća kod lidera potencijalnih MSP [Autio, Kronlund, Kovalainen, 2007: 176].

Posebno treba istaći preduzetničko obrazovanje i programe iz oblasti preduzetništva na univerzitetima i u istraživačkim institutima u Srbiji. Upoznavanje studenata sa preduzetništvom je veoma važna, jedan od ključnih aktivnosti visokog obrazovanja. Neki preliminarni koraci u ovom pravcu već su preduzeti u organizaciji Republičke agencije za razvoj MSPP i različitih biznis inkubatora koji su smešteni na univerzitetima. Tako je poslovno-tehnološki inkubator tehničkih fakulteta u Beogradu organi-

zovao programe obuke studenata koji su pred završetkom studija, da bi ovladali preduzetničkim znanjima i veštinama, sa ciljem da svoje projekte bolje implementiraju u realnom poslovnom okruženju.

Veoma važan metod obuke je mentoring koji se realizuje u okviru aktivnosti NSZ. Republička agencija za razvoj MSPP je nastavila sa pružanjem konsalting usluga za MSPP u kancelarijama agencije i regionalnim agencijama i centrima.

Dodatan problem predstavlja činjenica da se „odliv mozgova", podstaknut ratovima i ekonomskim nedaćama devedesetih godina prošlog veka, nastavlja. Mnogi visokoobrazovani ljudi i dalje napuštaju Srbiju radi zaposlenja u inostranstvu, te su zato bitni programi kao što je Fond za mlade talente. Nije poznato koliki su sadašnji kapaciteti srpskih univerziteta i istraživačkih instituta za primenjeno, komercijalno istraživanje i neophodno je uraditi procenu njihovih rezultata i mogućnosti. Komercijalno istraživanje treba podržati, između ostalog, kroz razvoj odgovarajuće infrastrukture, naročito telekomunikacija. Jedan vid podsticanja komercijalnog istraživanja predstavljaju tehnološki parkovi. U Srbiji je tehnološki park u Novom Sadu najbliži sprovođenju ovog koncepta koji pretpostavlja osnivanje preduzeća koje koristi visoke tehnologije (telekomunikacije, računarske programe, biotehnologiju) u okviru univerzitetskog centra. Novi Zakon o inovacionim delatnostima izmenio je način dodele finansijske podrške istraživačima kako bi se podstaklo komercijalno istraživanje. Prema strategiji naučnog razvoja, predviđa se da se u narednom periodu, od pet do deset godina, bar polovina naučnih kapaciteta zaposli u privatnim preduzećima. Prioritet će biti istraživački projekti u oblasti biomedicine, novih materijala, zaštita životne sredine, razvoj informativnih tehnologija, kao i energetska efikasnost.

Svakako, zahvaljujući snažnoj stručnoj i finansijskoj podršci Evropske unije i drugih međunarodnih partnera, Srbija je učinila veliki napredak u razvoju srednjeg stručnog obrazovanja i podsticanju preduzetništva kroz srednje stručno obrazovanje. Pored strateških okvira, mnogo novina je već primenjeno kroz pilotske programe sprovedene u trećini srednjih škola u Srbiji. Veza između privrede i prosvete izuzetno je tanka kada je u pitanju visoko obrazovanje u Srbiji, iako su ekonomisti saglasni da je ona presudna za razvoj srpske privrede. Odnos prema visokom obrazovanju odrediće da li će Srbija biti konkurentna u svetu. Preko potrebna je i ozbiljna reforma istraživačkog rada, oslanjajući se na neke od preduzetih koraka kao što je program podsticanja inovacija kroz finansijsko nagrađivanje timova naučnika i malih preduzeća na osnovu javnog takmičenja [www.compete.rs].

Preduzetnici se u poslovanju najviše oslanjaju na naporan rad, ličnu inicijativu i motivaciju, sopstvene veštine i iskustvo. Većina preduzetnika,

prilikom započinjanja poslovanja nema prethodno preduzetničko iskustvo. Stoga se koriste razni izvori poslovnih saveta, a najčešće saveti kolega iz istog biznisa ili knjigovođa [Dukić, Milivojević: 7].

U Srbiji se izvodi veliki broj obuka za MSP, ali različitog kvaliteta. Postojeći centri za obuku MSP treba da se vrednuju i da se uspostavi sistem kvaliteta, što može da se dodatno podstakne sistemom vaučera preko kojih korisnik bira gde ide na obuku koju finansira država. Takođe, treba više učiniti kako bi MSP dobila odgovarajuće poslovne savete. U cilju efikasnog i efektivnog iskorišćavanja potencijala malih i srednjih preduzeća na jedinstvenom evropskom tržištu, Evropska komisija je 2008. godine donela odluku da formira Evropsku mrežu za preduzetništvo – Enterprise Europe Network (EEN). Evropska mreža za preduzetništvo je prisutna u Srbiji preko Konzorcijuma koji upravlja Projektom. Poslovni centri za MSP treba da budu razvijeni i na nivou opština (mnoge su i otvorile Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj), a Agencija za MSP treba stalno da unapređuje kvalitet usluga koje nudi preduzećima. Ovo je oblast koja privlači pažnju donatora, te je bilo više stranih projekata, uključujući projekat Evropske unije koji sprovodi Evropska banka za obnovu i razvoj i koji subvencioniše korišćenje profesionalnih poslovnih usluga od strane malih i srednjih preduzeća (BAS/Business Advisory Services). Obuka zaposlenih je takođe veoma važna za dostizanje višeg nivoa konkurentnosti, izvoza i privlačenja novih investicija.

Poslovni inkubatori, odnosno prostor za razvoj novih preduzeća, naročito onih koja koriste visoke tehnologije, počeli su da niču u Srbiji, a program Vlade Norveške – Entrance pomogao je izradu Programa razvoja poslovnih inkubatora i klastera u RS za period 2007-2010, koji je usvojio Savet za MSP. Nacionalni investicioni plan je takođe predvideo podršku poslovnim inkubatorima i industrijskim parkovima.

Pozitivno je da sve veći broj opština u Srbiji uviđa prednost industrijskog parka, bar u najjednostavnijem obliku industrijske zone koja ima svu potrebnu infrastrukturu, privlačeći ulaganja tako što smanjuje potrebno vreme za otpočinjanje proizvodnje i sam trošak izgradnje fabrike. U Srbiji industrijski parkovi imaju prednost i zbog činjenice da se njima zaobilaze mnoge poteškoće u vezi sa zemljištem (svojinska prava i izdavanje dozvola), koje i dalje predstavljaju najveću prepreku podsticanju stranih ulaganja.

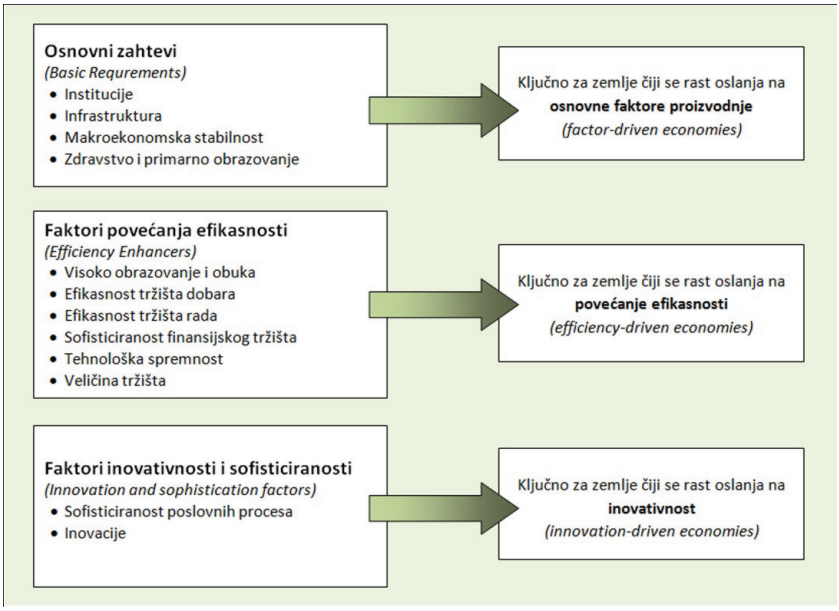
4.3. Podrška inovativnom preduzetništvu

Prema međunarodno važećim kriterijumima, ekonomiju Republike Srbije karakteriše odsustvo organizovanog sistema za podsticanje inovativnih aktivnosti. Takvo stanje ima za posledicu nedostatak tehničkih i netehničkih inovacija, odsustvo inovativne mreže, nedostatak istraživanja, lošu reputaciju domaćih proizvoda, nedovoljnu podršku u finansijskom pogledu i

infrastrukturi, malobrojnost labaratorija i istraživačkih kapaciteta, kao i odsustvo ključnog faktora - razvojne mreže inovacija. Osnovne aktivnosti treba da budu usmerene na podizanje svesti o značaju kulture inovativnosti, stvaranje inovativnih dostignuća, posebno kroz međusobno povezivanje MSP sa centrima znanja, uspostavljanje instrumenata finansijske podrške, formiranje kritične mase inovativnih MSP, poštovanje međunarodnih standarda i kreiranje uslova za internacionalizaciju poslovnih inovacija [14].

Kao što je već navedeno, prema Svetskom ekonomskom forumu (SEF), faktori međunarodne konkurentnosti su grupisani u tri grupe: osnovni zahtevi, faktori povećanja efikasnosti i faktori inovativnosti i sofisticiranosti [www.weforum.org]. Dalja podela na potkomponente izvšena je na osnovu pretpostavke da zemlje u svom ekonomskom razvoju prolaze kroz tri faze. U prvoj fazi ekonomski rast se oslanja na osnovne faktore proizvodnje (kapital, rad, prirodni resursi, itd.). Za privrede koje se nalaze u ovoj fazi od presudnog je značaja podgrupa Osnovni zahtevi. Ekonomije u drugoj grupi baziraju svoj ekonomski rast prvenstveno na povećanju efikasnosti. Za zemlje u ovoj grupi od presudnog su značaja faktori iz grupe povećanja efikasnosti. Ekonomski rast zemalja u poslednjoj fazi razvoja najviše zavisi od inovativnosti i sofisticiranosti poslovnih procesa. Zbog toga je za njihov rast presudna treća grupa stubova konkurentnosti. Grupisani faktori konkurentnosti, odnosno „stubovi konkurentnosti" i faze razvoja, prikazani su na sledećoj slici.

Slika 2: Faktori konkurentnosti i faze ekonomskog razvoja



Izvor: Prema The Global Competitiveness Report 2010-2011, str.9

Prema klasifikaciji Svetskog ekonomskog foruma, Srbija se nalazi u drugoj fazi razvoja. Za ekonomije zemalja u ovoj fazi razvoja posebno su bitni faktori konkurentnosti koji utiču na povećanje efikasnosti. Mađarska. Slovačka i Poljska su na prelazu iz druge u treću fazu, dok je, na primer, Češka već u trećoj fazi razvoja. Očigledno je da se sofisticiranosti poslovanja i inovativnosti posvećuje daleko veća pažnja u razvijenijim ekonomijama, a to je stoga što su komponente faze I i faze II, već na zadovoljavajućem nivou. U slučaju Srbije, komponente druge faze zahtevaju punu i prioritetnu pažnju. Međutim, poslovni procesi i inovativnost su neophodni elementi srednjoročne i dugoročne strategije.

Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja je u 2009. realizovalo projekat podsticaja za investiranje u jačanje inovativnosti. To je pilot projekat čija je osnovna svrha podsticanje inovativnih aktivnosti MSP u cilju jačanja konkurentske pozicije na tržištu. Budžet projekta za 2009. je iznosio 44.400.000 dinara, a projektom je finansirano 85 malih i srednjih preduzeća [www.merr.gov.rs]. U septembru 2010. raspisan je novi javni konkurs u okviru istog projekta, sa budžetom od 40.000.000 dinara. Cilj programa je podrška razvoju kulture investiranja malih i srednjih preduzeća u inovacije radi povećanja konkurentnosti, kroz sufinansiranje dela opravdanih troškova za strogo propisane aktivnosti, i to: edukacije menadžmenta u vezi sa uvođenjem novih proizvoda ili procesa rada, izrade prognoze tražnje za novim proizvodima, izrada marketing plana novog proizvoda ili usluge, razvoja u oblasti informaciono-komunikacione tehnologije (internet, računarsko povezivanje preduzeća sa dobavljačima i maloprodajom, uvođenje softvera za praćenje procesa proizvodnje, upravljanje zalihama, otkupa prava na domaći patent i patentnu dokumentaciju, registrovanih pre datuma objavljivanja javnog poziva, razvoja novog ili poboljšanje postojećeg proizvoda ili usluge), izrada i ispitivanje prototipa i novog dizajna proizvoda i ambalaže, uvođenja i testiranja novog procesa proizvodnje.

Značajan doprinos razvoju malih i srednjih preduzeća u prethodnom periodu imali su projekti koje su finansirali međunarodni donatori. Evropska unija, prvo preko sredstava iz CARDS-a, a kasnije IPA fondova (Instrument za pretpristupnu pomoć), finansirala je veliki broj projekata u ovoj oblasti, koji su bili usmereni kako na izgradnju kapaciteta domaćih institucija da podrže razvoj MSP sektora, tako i na pružanje direktne pomoći preduzećima. Tekući programi EU definisani su za budžetski period 2007-2013. i, kao što je za svaki ciklus karakteristično, sadržajno i organizaciono prate aktuelne prioritete Evropske unije. Za novu generaciju programa karakteristično je integrisanje više prethodnih programa u veće okvirne programe u cilju veće efikasnosti, povećanja budžeta, jedinstvene upravljačke strukture, pojednostavljivanja procedure, većeg stepena decen-

tralizacije, većeg učešća nacionalnih agencija u implementaciji određenih aktivnosti. Tekući programi su, pre svega, usmereni na realizaciju Lisabonske strategije EU usvojene 2000. sa strateškim ciljem da EU do 2010. postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda sveta zasnovana na znanju.

Republici Srbiji je već kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU formalno otvoreno učešće u većini programa EU, a kada dobije status kandidata, broj programa u koje može da se uključi biće veći. Srbija se tokom 2007-2008. uključila punopravno u sledeće programe EU:

- Sedmi okvirni istraživački program (FP7 2007-2013) ‑ glavni instrument za finansiranje naučnoistraživačke delatnosti u Evropi, koji obuhvata sve aktivnosti EU u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja. FP7 je organizovan u četiri potprograma koji su usklađeni sa četiri osnovne komponente EU istraživanja (Saradnja, Ideje, Ljudi, Kapaciteti) plus poseban program za nuklearna istraživanja (Euroatom) i program Udruženog istraživačkog centra (JRC). Glavni cilj je jačanje naučne i tehnološke baze industrije Zajednice što treba da obezbedi visok nivo konkurentnosti u svetskim okvirima;
- Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – Progres;
- Program Kultura 2007;
- Program za konkurentnost i inovativnost (2007-2013) – potprogram za preduzetništvo i inovacije (EIP) ‑ cilj programa je da doprinese većoj konkurentnosti i inovacionim sposobnostima EU u izgradnji naprednog društva znanja. Podstiče konkurentnost preduzeća, pre svega malih i srednjih preduzeća, široko korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija i pomoć u razvoju informacionog društva. Program je, takođe, usmeren na stimulisanje korišćenja obnovljivih vidova energije i energetsku efikasnost. Sastoji se od tri potprograma:
  - Program za preduzetništvo i inovacije (EIP);
  - Program za podršku politici informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT PSP);
  - Program „Inteligentna energija za Evropu” (IEE).

Najavljeno je uključivanje i u neke druge programe. Takođe, Srbija učestvuje u posebnim obrazovnim programima Zajednice koji su namenjeni širem krugu zemalja nečlanica EU – TEMPUS i Erasmus Mundus. Za Republiku Srbiju učešće u programima Zajednice znači neposredno upoznavanje institucija i građana sa sistemom vrednosti Evropske unije, sa njenim politikama u različitim oblastima, pravnim propisima i njihovom primenom u praksi, uspešnim rešenjima i iskustvima drugih evropskih zemalja, kao i načinom i pravilima funkcionisanja EU. Učešće u ovim pro-

gramima značajan je korak u pripremi za korišćenje drugih instrumenata pomoći EU u budućnosti, kao što su kohezioni i strukturni fondovi Evropske unije. Trenutno se realizuju sledeći projekti finansirani iz fondova Evropske unije:

- Projekat tehničke podrške razvoju preduzetništva i inovacija – Tehnička podrška kreiranju politike MSP i inovacija (Technical Support to Enterprise Policy and Innovation) – EPI. Ovaj projekat se realizuje iz CARDS '06 programa Evropske unije i podrazumeva tehničku podršku Ministarstvu ekonomije i regionalnog razvoja i Republičkoj agenciji za MSPP, kao i direktnu podršku za 150 malih i srednjih preduzeća. Vrednost projekta je 1,5 milion evra i traje dve godine (započeo sa realizacijom 1. septembra 2008.) [www.epi.rs].
- Projekat podrške unapređenju konkurentnosti i promociji izvoza (Support to Enterprise Competitiveness and Export Promotion) – SECEP. Ovaj projekat podrške unapređenju konkurentnosti i promociji izvoza finansira Evropska unija iz sredstava programa IPA, realizuje se u periodu: jun 2009 – decembar 2011. Projekat ima sledeće komponente: mapiranje i analiza klastera, podrška razvoju klastera, razvoj konkurentnog lanca lokalnih dobavljača i internacionalizacija domaćih preduzeća [www.secep.rs].

ZAKLJUČAK

Privrede u kojima je stvoren bolji ambijent za razvoj preduzetništva ostvarile su i bolje rezultate. Uspostavljanje i održavanje visokog stepena konkurentnosti privrede povezano je s postojanjem institucionalnog okruženja koje odgovara slobodnoj tržišnoj privredi i koje podstiče preduzetništvo. Podsticanje preduzetništva se u svim slučajevima pojavljuje kao ključno pitanje. Dakle, preduzetništvo je tesno povezano sa privatizacijom, zaštitom svojinskih prava, adekvatnom makroekonomskom politikom, pojednostavljenjem procedure otvaranja preduzeća, sistematskim podsticanjem i ukidanjem barijera za razvoj preduzetništva i malih i srednjih preduzeća, kao i otvaranjem tržišta međunarodnoj konkurenciji. U tom smislu, poseban naglasak je na razvojnom jazu između preduzetništva u Srbiji i EU, kao i potrebi povećanja kompatibilnosti male privrede u Srbiji sa tržištem EU. Evropska unija svojim programima ide korak dalje i usmerava se na viši nivo inovativnosti i podsticanja preduzetničke kulture, što postaje imperativ za sve zemlje članice, a Srbija se mora proaktivno postaviti i raditi na stvaranju preduslova za uključivanje u te programe. Pristupanje Evropskoj uniji je i sinonim za poboljšanje poslovanja za mala i srednja

preduzeća. Svaka alternativa podrazumeva sporiji razvoj poslovne klime i međunarodne konkurentnosti srpskih malih i srednjih preduzeća.

Uslovi za razvoj preduzetništva u Srbiji se poboljšavaju, ali sporo i nesinhronizovano, tako da je neophodno uložiti još veće napore u cilju rešavanja prepreka na domaćem tržištu, a paralelno s tim slediti strategije koje usmeravaju i pripremaju domaće preduzetnike za nastup na jedinstvenom evropskom tržištu. Pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva više standarde, ali i poboljšanje uslova poslovanja za preduzetnike i mala i srednja preduzeća. Svaki korak bliže Evropskoj uniji rezultuje pogodnijom poslovnom klimom za razvoj preduzetništva i dostizanje višeg nivoa međunarodne konkurentnosti srpskih malih i srednjih preduzeća. Stoga je neophodno podržati talentovane i inovativne ljude i realizovati programe koji su usmereni ka unapređenju poslovnog ambijenta koji pogoduje razvoju inovativnosti i preduzetništva u Srbiji i porastu konkurentnosti sektora malih i srednjih preduzeća. Za podsticanje preduzetništva i stvaranje konkurentne Srbije, glavni naglasak treba staviti na jačanje veze između prosvete i privrede. To su u prvom redu programi podsticanja inovacija kroz primenjena istraživanja i naučnoistraživačke projekte. Takođe, neophodno je da se otklone suvišne administrativne procedure, propise treba standardizovati, objaviti i ažurirati. Važno je koristiti internet kao alatku koja smanjuje frustraciju koju sa sobom nosi primena propisa, a da istovremeno ne menja duh propisa i njihovu krajnju svrhu [11, str.5].

LITERATURA

Autio, E., Kronlund, M., Kovalainen, A. (2007). *High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations*, – Izveštaj koji je pripremilo finsko Ministarstvo trgovine i industrije, str.76.

Centar za visoke ekonomske studije u Beogradu (CEVES), (2008). *Međunarodna konkurentnost i ekonomski rast Srbije*, USAID projekat za konkurentnost Srbije, Beograd. str.11

Dukić D., Milivojević T. Model menadžment konsaltinga za preduzetnike i vlasnike malih preduzeća, *Industrija*, Beograd. Rad predat i prihvaćen za publikovanje.

EU, Ecorys BV Nederland, et al., (2008) *Projekat tehničke podrške razvoju preduzetništva i inovacija*. Dostupno na: www.epi.rs/srpski/ (sajt posećen 02.10.2010.)

European Bank for Reconstruction and Development, (2009) *Transition Report 2009*. str.216

Evropska komisija, (2010). *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Dostupno na: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20

EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf (sajt posećen 30.09.2010.)

Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, (2009). *Projekat podsticaja preduzeća za investiranje u jačanje inovativnosti u 2009*. Dostupno na: www.merr.gov.rs/sr/c/instrumenti-politike-razvoja-mspp/instrumenti-politike-razvoja-mspp/183 (sajt posećen 28. 09.2010.)

Ministarstvoo ekonomije i regionalnog razvoja Republike Srbije, (2010) *Programi podrške malim i srednjim preduzećima u Republici Srbiji*. Dostupno na: http://www.merr.gov.rs/files/628781a6309b3121a7114093098c4a22/10%20Programi%20podrske%20MSP.pdf (sajt posećen 30.09.2010.)

Republički zavod za razvoj – Istraživanja, (2010). *Privreda Srbije 2009 (jul 2010.)* Dostupno na: www.razvoj.gov.rs/ (sajt posećen 29.09.2010.)

TAM/BAS Programme Team (2008). *Boosting Serbian SME Exports to Europe*, May 2008, Belgrade

The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, (2006). *Doing Business 2007: How to reform; comparing regulation in 175 economies.* str.5.

Trbović, A., (2009). Pristupanje Srbije Evropskoj Uniji kroz prizmu konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, u: Trbović, S. A., Crnobrnja, M., *Efekti integracije Srbije u evropsku uniju*, str.189-206, Beograd, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju. str.190.

USAID Competitiveness Project, (2008). *Skills Gap Analysis in Four Sectors of Serbian Economy*. Dostupno na: www.compete.rs. (sajt posećen 05.10.2010.)

Vlada Republike Srbije, (2008) *Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period od 2008. do 2013. godine*, Odeljak III – 1.1.

World Economic Forum, (2010) *The Global Competitiveness Report 2010-2011.* Geneva, Switzerland. Dostupno na: http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm

www.naled-serbia.org (sajt posećen 17.09.2010.)

www.secep.rs/Oprojektu.html (sajt posećen 25.08.2010.)

www.epi.rs/srpski/ (sajt posećen 02.10.2010.)

ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION IN SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Abstract: This paper describes and compares the development of entrepreneurship in Serbia in relation to the surrounding countries and the European Union. It emphasizes the problems of development, as well as the measures and activities to encourage this sector. Particular emphasis is laid on the developmental gap between entrepreneurship in Serbia and the EU, as well as on the need to increase the compatibility of small businesses in Serbia with the EU market. This paper, therefore, describes the models of EU support to SMEs, which Serbia should use to close the development gap. The European Union's programs go a step further to a higher level of innovation and stimulating entrepreneurial culture which becomes a must for all the member countries. To this end, Serbia has to actively work on creating the conditions for getting involved in these programs. Special emphasis is laid on the programs aimed to improve the business environment conducive to the development of innovative entrepreneurship in Serbia and to increasing the competitiveness of small and medium-sized companies. These are primarily the programs aimed at encouraging innovation through applied research and scientific research projects.

The conclusion is that the conditions for the development of entrepreneurship in Serbia are being improved although at a slow pace; so, it will be necessary to make even bigger efforts to solve the problems in the domestic market. At the same time, strategies should be developed to direct and prepare local entrepreneurs to access the united European market.

Key words: *Entrepreneurship / Innovation / SMEs / European integration processes/ Competitiveness*

Marija Anđelković-Pešić[1]
Ekonomski fakultet, Niš

Marija Džunić[2]
Ekonomski fakultet, Niš

Vesna Janković-Milić[3]
Ekonomski fakultet, Niš

SOCIJALNI KAPITAL PREDUZEĆA – IDENTIFIKOVANJE, MERENJE I ANALIZA

Rezime: Veze i odnosi između ljudi, te i zaposlenih u preduzeću, predstavljaju svojevrstan kapital, jer im se mogu pripisati sledeća svojstva: kreiranje i akumulacija, produktivnost i mogućnost agregacije. Ipak, ovaj oblik kapitala koji se označava kao socijalni kapital, ima određene specifičnosti koje otežavaju njegovo kvantifikovanje i merenje. Merenje drugih oblika kapitala (finansijskog i materijalnog) podrazumeva upotrebu njihove cene, koja u slučaju socijalnog kapitala ne postoji. Iz tog razloga, kada je reč o socijalnom kapitalu ne može se govoriti o merenju u pravom smislu reči, već o praćenju nivoa određenih parametara koji daju sliku o njegovoj vrednosti. Cilj rada je da se utvrdi u kojoj meri su menadžeri preduzeća u Srbiji svesni značaja socijalnog kapitala, odnosno uticaja pojedinih njegovih elemenata na proces donošenja i realizacije odluka, a samim tim i na konkurentnost preduzeća.

Ključne reči: *socijalni kapital / pojedinci / preduzeća / mreže*

Uvod

Uspeh preduzeća i pojedinaca u savremenim uslovima uslovljen je ne samo znanjem kojim raspolažu, već i vezama i odnosima sa drugim preduzećima, odnosno pojedincima. Šta više, može se reći da druga de-

1 marija.anđelkovic@eknfak.ni.ac.rs
2 marija_dzunic@ni.ac.rs
3 vesna.jankovic@eknfak.ni.ac.rs

terminanta uspeha ima veći značaj od prve, ukoliko se pretpostavlja da su veze i odnosi sa drugima izvor novih informacija i znanja. Veze i odnosi veoma su značajni u svakodnevnom životu i radu pojedinaca, jer su ljudi često skloni tome da zaobilaze formalne kanale komunikacije i da realizuju određene zadatke i ostvaruju ciljeve putem neformalnih odnosa sa licima koje poznaju. Kada je reč o preduzećima, veze i odnosi posmatraju se kao deo njihovog kapitala, koji se uobičajeno naziva socijalni kapital. Menadžeri moraju biti svesni značaja socijalnog kapitala. Izostanak socijalne orijentacije menadžera može ugroziti ne samo rast, već i opstanak preduzeća.

Za socijalni kapital se može reći da je stariji od samog preduzeća. Naime, preduzeće je proizvod kapitalizma, dok se koreni socijalnog kapitala nalaze još u doba seoskih zajednica i zanatstva. Ljudi se obično povezuju u različite mreže po osnovu istovetnih vrednosti i interesa. Na taj način, ove mreže predstavljaju svojevrsni resurs, koji i sam može da generiše druge resurse (materijalne i/ili nematerijalne), čime se opravdava naziv *socijalni kapital*.

Problemi definisanja i merenja socijalnog kapitala

Jedna od prvih prihvaćenih konceptualizacija pojma socijalni kapital potiče iz sociološke nauke, gde je socijalni kapital shvaćen kao komponenta humanog kapitala koja omogućava članovima društva da imaju poverenja jedni u druge i da sarađuju kroz različite vidove društvenih mreža i asocijacija (Becker, 1996). Nešto kasnije, politikolozi nude širu i podrobniju definiciju, podrazumevajući pod socijalnim kapitalom sve one karakteristike društva – društvene mreže, društvene norme i poverenje – koje pojedincima omogućavaju da zajedničkom akcijom efikasnije rade na ostvarivanju zajedničkih interesa (Coleman, 1988). Socijalni kapital je izazvao i pažnju ekonomista, koji ga najčešće smatraju sklopom prećutnog znanja, društvenih veza i reputacije kao društvenih sredstava za upravljanje moralnim hazardom i problematikom individualnih podsticaja i motiva (Fidrmuc, Gërxhani, 2005). Generalno gledano, sve ove definicije odnose se na poverenje, kooperativno ponašanje i veze unutar društvenih grupa kao ključne komponente socijalnog kapitala.

Najšire rečeno, socijalni kapital može biti shvaćen kao ukupnost društvenih odnosa zasnovanih na različitim oblicima poverenja i reciprociteta koji mogu dovesti do širokog dijapazona privatnih i javnih ishoda. Međutim, od naročitog značaja za proučavanje specifičnosti socijalnog kapitala u društvima koja se transformišu, jeste uočavanje dva različita konceptualna i metodološka pristupa (Fukuyama, 1997):

- shvatanje socijalnog kapitala prvenstveno kao *atributa pojedinca,* dakle, to je potencijal jedne osobe da se aktivira i efikasno uključi u

mrežu društvenih veza zasnovanih na međusobnom prepoznavanju zajedničkog interesa; u ovom kontekstu socijalni kapital ima svojstvo *privatnog dobra*, koje pojedinci akumuliraju i koriste radi ostvarivanja ličnih ciljeva; ovakav socijalni kapital može se konvertovati u kulturni kapital, materijalno bogatstvo ili «simbolični kapital» koji se odnosi na socijalni status, prestiž, reputaciju (Galassi, Mancinelli, 2002),

- shvatanje socijalnog kapitala kao atrubuta društva, tačnije, on predstavlja kvalitet društvenih veza i odnosa koje pojedincima omogućavaju međusobnu saradnju i kolektivnu akciju; u ovim okvirima socijalni kapital se zasniva na visokom nivou međuljudskog poverenja, kao i poverenja u javne i političke institucije, čiji je osnovni zadatak da uspostave i sprovode vladavinu prava, čineći sve transakcije transparentnim i sigurnim; dakle, prema ovom pristupu, socijalni kapital predstavlja sinonim za nivo razvijenosti civilne svesti članova društva, prisustvo društvenih normi koje unapređuju kolektivnu akciju i stepen poverenja u javne institucije; iz ovih razloga, socijalni kapital ima sve karakteristike *javnog dobra,* usmerenog na postizanje više efikasnosti i produktivnosti, pa se zato ova forma socijalnog kapitala najčešće povezuje sa ekonomskim rastom; zato se ekonomisti, u otkrivanju uzroka različitog nivoa ekonomskog razvoja i blagostanja različitih nacija, uglavnom pozivaju na shvatanje socijalnog kapitala kao javnog dobra, dok sociolozi, otkrivajući uzroke nejednakosti, preferiraju koncept socijalnog kapitala kao privatnog dobra.

Iz navedenih definicija, mogu se razaznati sledeće fundamentalne ideje: socijalni kapital generiše pozitivne eksternalije za članove određene društvene grupe; prisvajanje ovih pozitivnih eksternalija se ostvaruje kroz odnose poverenja, zajedničkih normi i njihovog delovanja na očekivanja i ponašanja pojedinaca; zajedničke vrednosti i norme potiču iz neformalnih oblika društvene organizacije, zasnovanih na društvenim mrežama i asocijacijama. Zato je možda neizbežno u istraživanju socijalnog kapitala držati se ideje o procesima kreiranja društvenih mreža i načinu na koji društvene mreže generišu pozitivne efekte kroz širenje poverenja i zajedničkih sistema vrednosti.

Opravdanost upotrebe naziva «socijalni kapital»

Da bi se opravdala upotreba naziva socijalni kapital, potrebno je istražiti da li ovaj resurs poseduje osobine ostalih formi kapitala i da li može biti analiziran primenom istih metoda. Međutim, poverenje, norme, mreže, građansko angažovanje – samo su neki od raznolikih fenomena koji su dosad pomenuti kao elementi koje podrazumeva socijalni kapital, pa je

veoma teško, za neke i neprihvatljivo nazivati kapitalom neku skupinu društvenih odnosa koja možda može proizvesti potencijalne koristi. Jedan od vodećih ekonomskih umova otvoreno je pozivao na hitno napuštanje naziva socijalni kapital (Arrow, 1999), naglašavajući da pojam „kapital" podrazumeva svesno odricanje u sadašnjosti zarad budućih koristi i da je, stoga, neopravdano tim pojmom opisivati društvene mreže koje mogu biti formirane ne samo radi ostvarivanja ekonomskih, već i neekonomskih interesa pojedinaca. Isti autor ukazuje da je socijalni kapital nemoguće preneti na drugo lice, te da ne poseduje svojstvo prenosivosti. U istom duhu Robert Solou (Sollow, 1999) kritikuje upotrebu ovakvog naziva, naziva je „lošom analogijom", jer kapital u izvornom smislu reči označava određenu količinu proizvedenih ili prirodnih faktora proizvodnje od koje se očekuje da u određenom vremenskom periodu pruža proizvodne usluge. Kao takav, on se lako može izmeriti sumiranjem investicija u prethodnom periodu i ima konketnu stopu prinosa.

U kojoj meri se socijalni kapital može poistovetiti sa ostalim oblicima kapitala, a koliku težinu imaju njegovi specifični atributi, pitanje je koje zahteva detaljnije poređenje različitih formi kapitala i otkrivanje njihovih sličnosti i razlika (Westlund, Bolton, 2003).

Kada je u pitanju *kreiranje i akumulacija*, socijalni kapital pokazuje i sličnosti i razlike u odnosu na klasično shvatanje kapitala. Fizički kapital se akumulira uzdržavanjem od potrošnje dela tekućeg dohotka, pa je bitno naglasiti da investiranje kapitala zavisi od očekivanih budućih prihoda, tako da je investirana suma srazmerna očekivanim budućim koristima. Slično je sa kreiranjem socijalnog kapitala koji, takođe, podrazumeva ulaganje (vremena, novca ili drugih resursa), kako bi se kreirala mreža uzajamno korisnih interakcija. U bilo kojoj transakciji postoje bar dve strane od kojih će jedna morati prva da izvrši ulaganje oslanjajući se na očekivanje da će druga strana uzvratiti, iako postoji mogućnost da ona to ne učini (Galassi, Mancinelli, 2002). Zato će ulaganje u socijalni kapital zavisiti od očekivanja ulagača u vezi sa reciprocitetnim ponašanjem ostalih strana u transakciji, odnosno od visine troškova monitoringa neophodnih da bi se osigurala transakcija. Koraci u kreiranju ove dve forme kapitala su skoro identični – najpre inicijalna investicija u vidu skretanja resursa od tekuće potrošnje na projekat koji bi mogao doneti buduće koristi, a potom i izračunavanje verovatnoće da će se ulaganje isplatiti. Najčešći resurs neophodan za kreiranje socijalnog kapitala jeste vreme koje su pojedinci spremni da odvoje, mada njegovu akumulaciju mogu pospešivati i ostale vrste kapitalnih resursa. Međutim, postoje mišljenja da je ključna razlika socijalnog kapitala u odnosu na ostale forme to da je socijalni kapital u stvari sporedni proizvod, nenamerna posledica društvenih interakcija koje su uglavnom po svojoj

svrsi profitno orijentisane (Coleman, 1988). Specifičnost akumulacije socijalnog kapitala ogleda se i u tome da određene društvene aktivnosti koje pojedinci obavljaju tokom svog slobodnog vremena, često rezultuju akumuliranjem socijalnog kapitala na nivou pojedinca, grupe ili društvene zajednice. Socijalni kapital je moguće koristiti bez reinvestiranja i obnavljanja, što čini svaki pojedinac koji koristi društvene mreže više nego što u njih ulaže, a što za posledicu može imati uništavanje njegovih veza sa ostalim članovima mreže. U tom smislu, trošenje bez održavanja uništava bilo koju vrstu kapitala. Ipak, neki smatraju (Parts, 2003) da socijalni kapital ne gubi na vrednosti upotrebom, već naprotiv, neupotrebljavanjem, kao što je slučaj i sa ljudskim kapitalom koji se osipa u slučaju nezaposlenosti. Prema tome, kada je u pitanju akumulacija i održavanje socijalnog kapitala, sličnosti sa ostalim formama kapitala su: socijalni kapital se može uništiti ako se ne održava, rezultat je prethodnih aktivnosti i njegovo ulaganje se zasniva na verovatnoći reciprocitetnog ponašanja ostalih učesnika društvenih struktura, dok se razlike ogledaju u činjenici da je socijalni kapital i posledica svesnog ulaganja, ali i nenameravani proizvod drugih aktivnosti, da njegova akumulacija ne zahteva uvek svesna odricanja.

Kada se analizira *produktivnost* različitih oblika kapitala, analogija postoji – ulaganje socijalnog kapitala ima efekat na troškove proizvodnje, poput fizičkog kapitala, s tim što se odnosi na redukciju transakcionih troškova u vidu troškova monitoringa koji se smanjuju u okruženju visokog poverenja između učesnika u transakcijama. Dakle, kada je već ustanovljeno da socijalni kapital proizvodi pozitivne eskterne efekte, onda u njegovu produktivnost ne treba sumnjati. Međutim, kako je identifikovan i negativni socijalni kapital (Portes, Landolt, 1996), postavlja se pitanje kako se on uklapa u raspravu o produktivnosti. Jedan od mogućih odgovora jeste da se i druge forme kapitala mogu upotrebljavati u svrhu koja se sa aspekta društva može okarakterisati kao negativna. Zato je pitanje produktivnosti socijalnog kapitala specifično u smislu da je vezano za interese pojedinaca ili grupa i njihovu kompatibilnost sa interesima celine društva. Savremena teorija ekonomskih mreža nudi objašnjenje u smislu da su ekonomske mreže kapital koji je nastao kao posledica investiranja, sa ciljem da se, na primer, obezbedi osvajanje tržnog udela. U tu svrhu, preduzeće se trudi da kreira jake veze sa svojim potrošačima ili dobavljačima, isključujući tako potencijalne konkurente sa novim, produktivnim kapitalom. Takođe, produktivnost socijalnog kapitala se može meriti na nivou pojedinca, grupe ili celog društva, pri čemu pozitivni karakter ovog resursa na jednom nivou može značiti negativni uticaj na produktivnost nekog drugog nivoa posmatranja. Socijalni kapital, poput fizičkog, poseduje vremensku dimenziju, te jednom kreirane društvene mreže vremenom mogu menjati

svoj karakter, a time i produktivnost. Moguće je da je socijalni kapital jedne grupe, koji se sa aspekta društva smatra negativnim, nekada nastao kao racionalno rešenje za zaštitu i jačanje interesa te grupe. Poput fizičkog ili ljudskog kapitala, ukoliko se socijalni kapital vremenom ne osavremenjuje prateći društvene promene, dolazi do njegovog zastarevanja, pa postaje neproduktivan vezujući resurse koji su mogli biti iskorišćeni na bolji način. Kreiranjem snažnih mreža, njihovi akteri isključuju druge sa tržišta ili im onemogućavaju korišćenje resursa kojima mogu pristupiti.

Kada je u pitanju *kompleksnost i mogućnost agregacije,* socijalni kapital se može smatrati najdiverzifikovanijom formom kapitala. Ni ostale forme kapitala nisu izolovane od ovog problema, osim finansijskog kapitala koji je najhomogeniji (razlikuju se samo valute u kojima se on izražava). Fizički kapital se javlja u toliko mnogo oblika da se teško može nazvati homogenim, ali ipak svi ti oblici mogu da se svedu na zajednički imenilac. Ljudski kapital se teško može meriti i upoređivati kod dva različita pojedinca. Međutim, svaki pojedinac učesnik je različitih društvenih interakcija, beskrajno velikog skupa društvenih veza i struktura, što daje brojne dimenzije socijalnom kapitalu i čini ga vrlo nezgodnim za operacionalizaciju i empirijsku analizu. Neki oblici socijalnog kapitala imaju jasan formalni karakter, kao što su asocijacije roditelja i nastavnika, radnički sindikati ili bilo koja zvanična asocijacija na nacionalnom nivou, dok grupa ljudi koja se sreće u kafiću svake srede uveče predstavlja vrlo neformalni oblik socijalnog kapitala. Postoji nekoliko različitih pristupa (Rose, 1999) kojima se može interpretirati kompleksnost socijalnog kapitala: Koleman (Coleman, 1988) ga smatra endogenim fenomenom koji varira u zavisnosti od situacije, pa i ne može biti agregiran u jedinstvenu celinu, osim što se može izvršiti kategorizacija; po drugom pristupu (Inglehart, 1997) socijalni kapital u smislu društvenih mreža posledica je poverenja i kooperacije između pojedinaca, pa je poverenje ono što treba meriti i agregirati, a ne mreže, koje su konstantne; potpuno drugačiji pristup ima Fukujama (Fukuyama, 1995), koji kulturu društva ili nacije nominuje izvorom socijalnog kapitala – poverenja i kooperacije, koja određuje pristup pojedinaca tom kapitalu, pa treba analizirati varijacije u kulturama, a ne socijalnom kapitalu pojedinaca; konačno, čisto ekonomsko tumačenje (Becker, 1996) jeste da je socijalni kapital individualni resurs koji proizvodi različite koristi za različite ljude čak i iz istog skupa dobara i usluga, tako da individualni socijalni kapital nije moguće agregirati, ali je moguće kategorizovati ishode njegove upotrebe. Specifičnost socijalnog u odnosu na ostale forme kapitala je i u tome što se može razlikovati njegov interni (unutar mreže) i eksterni (između mreže i ostatka društva) aspekt, kao i to da je moguće prostorno razlikovati nivoe u

okviru kojih je moguće izvršiti njegovu agregaciju: pojedinac, grupa, lokalna zajednica, region, nacija.

Nivoi analize socijalnog kapitala

Kada su u pitanju nivoi na kojima se socijalni kapital može identifikovati i meriti, najčešće se pominju *mikro, mezo i makro* nivo analize. Kada se govori o *mikronivou*, podrazumeva se socijalni kapital pojedinaca ili manjih grupa (Paxton, 2002), ili se naglašavaju odnosi između pojedinaca ili domaćinstava, odnosno porodica (Hjerppe, 2003). Ovom najužem shvatanju socijalnog kapitala u potpunosti odgovara Patnamov (Putnam et al., 2003) koncept horizontalnih veza između pojedinaca, gde je socijalni kapital shvaćen kao koncept koji se sastoji od društvenih mreža (mreža građanskog udruživanja) i pripadajućih normi i koji ostvaruje pozitivne efekte na društvenu produktivnost. *Mezonivo* analize socijalnog kapitala podrazumeva posmatranje i merenje na nivou regiona, lokalnih društvenih zajednica ili čak klastera kompanija (čuvena „Silikonska dolina", mreža kompanija informacionih tehnologija objedinjenih na jednom mestu mogla bi da posluži kao primer regionalnih mreža). Ovom nivou analize odgovara nešto širi pojam socijalnog kapitala, koji pored pomenutih horizontalnih, uključuje i vertikalne asocijacije, kao i odnose unutar određenih entiteta kao što su preduzeća (Coleman, 1988). Vertikalne asocijacije se karakterišu hijerarhijskim odnosima i nejednakom distribucijom moći između članova, pa mogu imati različite ciljeve – i pozitivne i negativne. Ovaj nivo posmatranja socijalnog kapitala podrazumeva celinu društvene strukture, kao i sistem normi koje upravljaju ljudskim ponašanjem. Na *makronivou* socijalni kapital izražava se u vidu različitih formi institucionalnog i političkog okruženja, kao što su politički režim, vladavina prava, pravosudni sistem, građanske slobode, poštovanje ugovora i ostali pojmovi dosada proučavani u institucionalnoj ekonomiji. Dakle, u pitanju su formalizovani institucionalni odnosi i strukture za koje se, za razliku od uglavnom neformalnih i često lokalnih horizontalnih i vertikalnih odnosa na prethodnim nivoima, smatra da ostvaruju značajne efekte na stopu i tempo ekonomskog rasta (North, 1990; Olson, 1982), u smislu stvaranja adekvatnog okruženja u kome se mogu ispoljavati mikroefekti lokalnih asocijacija i drugih formi individualnog socijalnog kapitala. Još jedan od mogućih načina razlikovanja je da socijalni kapital na makro nivou može da se označi kao *državni* socijalni kapital, obuhvatajući pomenute institucionalne varijable, dok se kooperativne norme, poverenje i društvene veze koje ih proizvode, kao socijalni kapital mikronivoa može nazvati *građanskim*. Između različitih nivoa socijalnog kapitala postoji visok stepen komplementarnosti, ali i

supstitucije (Golubović, 2007). Naime, institucije na makronivou mogu da obezbede adekvatno okruženje za razvoj lokalnih, dok lokalne institucije na isti način mogu da predstavljaju podršku razvoju regionalnih i nacionalnih. Što se tiče supstitucije, jačanje formalnih institucija na makronivou može da minimizira značaj neformalnih institucija koje upravljaju aktivnostima na lokalnom nivou.

Na svim pomenutim nivoima moguće je razlikovati strukturne i kognitivne oblike socijalnog kapitala, što doprinosi sagledavanju socijalnog kapitala kao višedimenzionalnog koncepta i pomaže razrešavanju nekih problema operacionalizacije i merenja. Strukturni socijalni kapital odnosi se na objektivne i vidljive društvene strukture (mreže, asocijacije, institucije, pravila, procedure), dok kognitivni socijalni kapital podrazumeva subjektivne i neopipljive elemente, kao što su opšteprihvaćeni stavovi, norme ponašanja, vrednosti, reciprocitet i poverenje. Na makronivou, strukturni socijalni kapital predstavljaju državne institucije i vladavina prava, dok je njegov kognitivni aspekt predstavlja kvalitet vladavine; strukturni socijalni kapital mikronivoa podrazumeva lokalne institucije i mreže, a kognitivni čine poverenje, vladajuće norme i vrednosti.

Socijalni kapital kao deo vrednosti preduzeća

Problematika socijalnog kapitala na nivou preduzeća postaje aktuelna tek poslednjih decenija (Field, 2005). Identifikovanje socijalnog kapitala i njegova analiza dobijaju na značaju sa povećanjem značaja nematerijalnih u odnosu na materijalne resurse sa aspekta unapređenja konkurentnosti preduzeća i boljeg pozicioniranja na tržištu. Naime, prema određenim autorima (Lynch, 2000) finansijski resursi donose prinos od 4,5%, materijalni 7%, dok je prinos na nematerijalne resurse oko 10,5%.

Ako se pođe od tržišne vrednosti preduzeća, može se reći da socijalni kapital predstavlja deo intelektualnog kapitala, kroz koji se reflektuje nematerijalna imovina preduzeća. Naime, intelektualni kapital je deo tržišne vrednosti preduzeća, a predstavlja razliku između tržišne i knjigovodstvene vrednosti. Socijalni kapital je deo intelektualnog kapitala i, stoga, deo tržišne vrednosti preduzeća. On se odnosi na interakcije između subjekata unutar preduzeća i između preduzeća i drugih pravnih subjekata. Prema tome, osnovni elementi socijalnog kapitala su poverenje, mreže i norme.

Kao i drugi oblici kapitala (fizički, finansijski, ljudski, intelektualni), socijalni kapital se može biti demonstrirati i analizirati, ali se u njega može i investirati. Ukoliko se efektivno koristi socijalni kapital se uvećava, te se može reći da dolazi do njegove akumulacije. Elementi socijalnog kapitala (poverenje, mreže i norme) su u isto vreme uzrok i posledica koristi koje

on obezbeđuje (Dolfsma, Dannreuther, 2003). Ova uzročno-posledična veza može se opisati kroz poverenje kao ključni element socijalnog kapitala. Bez poverenja socijalni kapital ne može da se razvija. Dakle, poverenje je preduslov zdravog socijalnog kapitala, ali i veze zasnovane na poverenju, koje karakterišu socijalni kapital, dovode do povećanja poverenja između ljudi koji međusobno sarađuju. Na taj način, poverenje je uslov, ali, takođe, i proizvod socijalnog kapitala, kao i izvor drugih benefita. Koristi koje obezbeđuje socijalni kapital na nivou preduzeća mogu se sumarno prikazati na sledeći način (Cohen, Prusak, 2001):

- širenje znanja,
- niži transakcioni troškovi,
- veća stopa retencije zaposlenih,
- veća kohezija procesa i aktivnosti.

Iako ima neke karakteristike kapitala, u poređenju sa finansijskim kapitalom ili kapitalom angažovanim u materijalna sredstva, socijalni kapital je teško vrednovati i meriti. Na taj način, kada se posmatra kao deo vrednosti preduzeća, socijalni kapital karakteriše nedostatak tržišta socijalnog kapitala, što je karakteristično za druge vrste kapitala (Dolfsma, Dannreuther, 2003). Takođe, iako socijalni kapital ima karakteristike drugih oblika kapitala, on se od njih fundamentalno razlikuje u još jednom pogledu. Njegovo kreiranje podrazumeva interakciju između najmanje dve osobe, ili između najmanje dve grupe ljudi.

Socijalni kapital formira se unutar preduzeća, ali i između preduzeća i drugih pravnih lica (partnera, kupaca, dobavljača, organa lokalne samouprave, državnih institucija i slično). U tom smislu, može se govoriti o internom i eksternom socijalnom kapitalu.

Interni socijalni kapital odnosi se na veze, odnose i grupe ili mreže koje se uspostavljaju unutar preduzeća, između zaposlenih. Ovaj segment socijalnog kapitala olakšava proces poslovnog odlučivanja, u smislu dostupnosti relevantnih informacija za donošenje odluka. Sa druge strane, interni socijalni kapital ubrzava realizaciju donetih odluka, kako po osnovu razmene informacija, tako i po osnovu međusobnog poverenja i saradnje zaposlenih. Ukoliko se pođe od Golemanovog modela emocionalne inteligencije (Goleman, 1997), prema kome „emocionalnu inteligenciju čine nekognitivne sposobnosti, kompetencije i veštine koje utiču na sposobnost osobe da uspešno savladava izazove svakodnevice“ može se reći da je izvor internog socijalnog kapitala zapravo emocionalna inteligencija zaposlenih. Prema Golemanu emocionalna inteligencija obuhvata: samosvest, samokontrolu, samomotivaciju, empatiju i socijalne veštine. Pri tome, socijalne veštine, koje se mogu identifikovati sa socijalnim kapitalom, predstavljaju oličenje efekata ostala četiri elementa emocionalne inteligencije. Prema jednom od

istraživanja uticaja socijalnih veština, kao parametra emocionalne inteligencije, na razvoj poželjnih karakteristika zaposlenih (Singh, 2006) ove veštine imaju veliki uticaj na sve karakteristike koje se smatraju poželjnim, a to su: orijentacija ka cilju, planiranje i analiza, komunikativnost, timski rad, liderstvo i interpersonalna efektivnost.

Drugi segment socijalnog kapitala jeste eksterni socijalni kapital. Eksterni socijalni kapital posebno dobija na značaju u uslovima globalizacije i uključivanja nacionalnih privreda, a samim tim i preduzeća koje ih čine, u evropske, odnosno svetske ekonomske tokove. Dok su za formiranje internog socijalnog kapitala odgovorni svi zaposleni u preduzeću, formiranje eksternog socijalnog kapitala je u rukama menadžera. Na značaj eksternog socijalnog kapitala ukazuju i istraživanja realizovana radi procene uticaja ovog segmenta socijalnog kapitala na uspostavljanje odnosa saradnje između preduzeća, a posebno na formiranje lanaca snabdevanja (Glaser-Segura, Anghel, 2006; Chu, Fang, 2006; Lo, Yeung, 2006; Claro-Pimentel, et al. 2006; Barrat, 2004; Smeltzer, 1997). Istraživanja su pokazala da socijalni kapital prestavlja značajnu determinantu efikasnosti lanca snabdevanja, ali i da pojedini elementi ovog kapitala opredeljuju menadžere pri izboru partnera, a pre svega dobavljača, u lancu snabdevanja.

Procena socijalnog kapitala

Premda je istaknuto da je socijalni kapital teško vrednovati i meriti, upravo jer nije kapital u pravom smislu reči, on se može posmatrati. Posmatranjem i praćenjem, pomoću određenih pokazatelja, moguće je utvrditi da li postoje poboljšanja na polju socijalnog kapitala. Ovo praćenje zasniva se na primeni statističke obrade podataka, koja može pomoći menadžerima da otkriju da li se nivo socijalnog kapitala povećava ili smanjuje tokom vremena. Podaci za analizu obično se prikupljaju putem ankete (Anđelković-Pešić, Janković-Milić, 2008). Anketni upitnik sadrži pitanja iz pojedinih grupa pokazatelja vrednosti socijalnog kapitala. Načelno, postoji šest grupa pokazatelja vrednosti socijalnog kapitala (Grootaert, 2004):

- članstvo u grupama,
- poverenje i solidarnost,
- kolektivne akcije i kooperacija,
- informacije i komunikacija,
- socijalna kohezija i inkluzija,
- ovlašćenja.

Međutim, navedene grupe pokazatelja vrednosti socijalnog kapitala obično se koriste radi evaluacije socijalnog kapitala kao društvenog fenomena. Za potrebe analize socijalnog kapitala kao dela kapitala preduzeća, ove

grupe pokazatelja moguće je modifikovati. U tom smislu, analiza socijalnog kapitala u ovom radu zasniva se na tri grupe pokazatelja, a to su: članstvo u grupama, poverenje i solidarnost i informacije i komunikacija.

Poređenjem rezultata analize iz perioda u period po pojedinim grupama pokazatelja moguće je otkriti slabe tačke socijalnog kapitala, odnosno elemente koji su manje razvijeni ili zastupljeni u preduzeću, odnosno između zaposlenih. Premda su elementi, a samim tim i pokazatelji vrednosti socijalnog kapitala međusobno povezani, moguće je da neki od njih budu na nižem nivou, čime dolazi do stagnacije, odnosno izostaje uvećanje socijalnog kapitala (na primer, menadžer može biti član neke formalne ili neformalne grupe, ali ne mora da ima poverenje u članove tih grupa, što može narušiti otvorenu i slobodnu komunikaciju i razmenu informacija). Nažalost, u Srbiji je broj istraživanja socijalnog kapitala veoma mali, dok na nacionalnom uzorku istraživanje ne postoji. To za posledicu ima nemogućnost komparcije sa zemljama regiona.

Dizajn istraživanja i rezultati statističke analize

Zadatak istraživanja jeste da se utvrdi koliko socijalni kapital (kao pojam) i njegova suština poznata menadžerima preduzeća u Srbiji (preciznije u jugoistočnoj Srbiji), ali i koliko su menadžeri svesni benefita koji se javljaju usled razvoja i uvećanja socijalnog kapitala na individualnom nivou, na nivou preduzeća, kao i na nivou poslovne mreže kojoj preduzeće pripada. Cilj istraživanja jeste da se otkriju slabi elementi socijalnog kapitala u preduzećima u Srbiji, odnosno elementi koje treba dalje razvijati kako bi efekti socijalnog kapitala doveli do uvećanja drugih oblika kapitala preduzeća.

Merenje socijalnog kapitala sprovodi se kroz dve osnovne faze (Palamarević, 2010):

1. specifikacija inputnih varijabli pomoću kojih će se meriti socijalni kapital, uključujući utvrđivanje metodoloških tehnika za dobijanje potrebnih informacija,
2. primena statističkih metoda, pri čemu najveću primenu imaju multivarijacione metode, primena modela verovatnoće baziranih na teoriji igara i određenih matematičkih modela za utvrđivanje uticaja socijalnog kapitala na ekonomske pokazatelje.

Kada je reč o specifikaciji inputnih varijabli, od 2000. godine do danas, u empirijskim istraživanjima o socijalnom kapitalu, primećuje se tendencija ka njihovoj standardizaciji (Palamarević, 2010). Tako da se za merenje socijalnog kapitala na nivou preduzeća izdvojio određen broj ovih varijabli kao što su: uključenost u socijalne mreže, poverenje, solidarnost, participacija

u formalnim i neformalnim grupama, emocionalna i praktična podrška u privatnoj sferi i informisanost.

Analiza socijalnog kapitala, prikazana u ovom radu, bazira se na uzorku od 100 ispitanika, slučajnim putem izabranih menadžera preduzeća iz jugoistočnog dela Srbije. Za prikupljanje informacija korišćen je anketni upitnik. Upitnik je strukturiran u vidu matrice 3x3 u smislu da sadrži pitanja iz tri grupe pokazatelja (članstvo u grupama, poverenje i solidarnost, i informacije i komunikacija), za tri nivoa na kojima se socijalni kapital posmatra i analizira (pojedinac, preduzeće i grupa-mreža preduzeća).

Kod određenog broja pitanja primenjena je petostepena Likertova skala, odnosno bipolarna lestvica na kojoj je ponuđeno pet odgovora u rasponu od jakog neslaganja do izuzetnog slaganja sa nekim stavom ili od najniže do najviše ocene (Dawes, 2008). Dobijeni podaci analizirani su pomoću statističkog softvera SPSS. Rezultati se ogledaju u merama centralne tendencije, varijabiliteta i 95% intervalima pouzdanosti za Likertove podatke.

Pošto se upitnik sastoji od pitanja formulisanih za tri nivoa posmatranja (pojedinac, preduzeće i grupa preduzeća) izvršena je statistička analiza značajnosti razlike parametara na ovim niovima. Rezultati su pokazali da pri nivou poverenja od 95% ne postoji statistički značajna razlika u vrednosti parametara između pojedinaca i preduzeća, dok je ta razlika statistički značajna između prvog i trećeg nivoa (pojedinac i grupa preduzeća).

Kada je reč o prvoj grupi pokazatelja rezultati analize pokazali su da se članstvo u grupama smatra značajnim faktorom kako uspeha i izgradnje karijere pojedinca, tako i uspeha preduzeća. Na individualnom nivou 94% menadžera odgovorilo je da su članovi kako formalnih, tako i neformalnih grupa, pri čemu je prosečna ocena komunikacije menadžera sa članovima neformalnih grupa (4,57) veća od prosečne ocene komunikacije sa članovima formalnih grupa (3,12). Do sličnih rezultata dolazi se i nakon analize zapažanja menadžera o komunikaciji između zaposlenih na nivou preduzeća (prosečna ocena komunikacije zaposlenih sa članovima neformalnih grupa je 4,10, dok je prosečna ocena komunikacije sa članovima formalnih grupa 2,86). Rezultati analize prikupljenih podataka koji se odnose na uvažavanje partnera kao članova mreže pri donošenju strategijskih poslovnih odluka pokazuju da je prosečna ocena stepena uvažavanja partnera visoka (4,17) uz izražen varijabilitet (standardna devijacija iznosi 1,9). Međutim, iz neformalnih razgovora sa menadžerima može se uvideti da sugestije partnera nisu od presudnog značaja za donošenje ovih odluka.

Kada je reč o poverenju i solidarnosti kao segmentu socijalnog kapitala, ponovo se pokazalo da su neformalne grupe u prednosti u odnosu na formalne, odnosno da bi menadžeri i uopšte zaposleni radije poverili svoje zadatke članovima neformalne grupe, nego članovima formalne grupe ko-

joj pripadaju. Ako se pođe od pretpostavke da su članovi formalne grupe stručniji za realizaciju zadataka koje treba poveriti, ovakav rezultat navodi na zaključak da menadžeri daju prednost poverenju u odnosu na stručnost. To potvrđuju i odgovori na pitanje poverenja u članove formalnih i neformalnih grupa prema kojima menadžeri (98%) tvrde da imaju više poverenja u članove neformalnih grupa. Kada je reč o nivou poslovnih mreža kao grupa u koje se preduzeća uključuju radi ostvarenja određenih interesa, prema mišljenju anketiranih menadžera poverenje između partnera postoji u velikoj meri (prosečna ocena iznosi 4,27) što je u skladu sa ocenom spremnosti partnera da stave na raspologanje svoje resurse preduzećima sa kojima čine mrežu (prosečna ocena 4,12), ali i sa ocenom izvesnosti da će partner koji to ne učini biti sankcionisan od strane ostalih članova mreže (prosečna ocena 4,36). Ova konstatacija potvrđena je ispitivanjem stepena kvantitativnog slaganja (korelacione veze) između prethodno navedenih inputnih varijabli koje je pokazalo sledeće:

- između poverenja među partnerima i njihove spremnosti da svoje resurse stave na raspolaganje preduzećima u sastavu mreže postoji visoko značajna direktna korelaciona veza (r = 0,86),
- između spremnosti preduzeća da svoje resurse stave na raspolaganje partnerima i izvesnosti da će partner koji to ne učini biti sankcionisan od strane ostalih članova mreže postoji značajna direktna korelaciona veza (r = 0,78).

Analizom varijante došlo se do podatka da postoji statistički značajna razlika u prosečnom vremenu potrebnom za dobijanje povratnih informacija između ponuđenih nivoa upućenosti (podređeni, nadređeni, isti hijerarhijski nivo i članovi neformalne grupe). Prosečna vrednost, tj. prosečno vreme čekanja na povratne informacije od članova neformalne grupe značajno je manje u odnosu na ostale nivoe.

Klaster analiza kao statistička tehnika za utvrđivanje relativno homogenih grupa objekata koristi se za kategorizaciju, odnosno klasifikaciju pojedinih jedinica polazeći od njihove sličnosti, odnosno različitosti prema nekim njihovim merenim obeležjima. U ovom slučaju klaster analiza je primenjena u cilju kategorizacije uzročnika problema u komunikaciji unutar grupe (i to na nivou menadžera i na nivou preduzeća) na bitne i manje bitne. Klaster analizom su izdvojene dve grupe, odnosno dva klastera. Prvi klaster čini grupa faktora koji su od strane ispitanika ocenjeni kao bitni, a u koje spadaju socijalni status, ekonomska moć i pol, dok drugom klasteru pripada samo jedan od ponuđenih faktora, odnosno nivo obrazovanja.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako je socijalni kapital imanentan u preduzeću od njegovog nastanka, njegova vrednost je priznata i detaljnije analizirana tek u poslednjih nekoliko decenija kada su saradnja i povezivanje između i unutar preduzeća postale značajan faktor njihovog opstanka i rasta. Procena vrednosti socijalnog kapitala nije lak zadatak za menadžere i zahteva dodatno radno vreme koje menadžeri moraju izdvojiti. Međutim, iako će menadžeri potrošiti deo svog vremena za procenu socijalnog kapitala i za prikupljanje ideja za njegov dalji razvoj, oni time prouzrokovan nedostatak vremena mogu nadomestiti tako što će dati veća ovlašćenja svojim podređenima za preuzimanje nekih njihovih obaveza. Sa druge strane, davanje ovlašćenja zaposlenima moguće je samo ako menadžeri već imaju poverenje u njih i veruju da su sposobni za obavljanje poverenih poslova.

Guru statističke analize socijalnog kapitala, Robert Putnam je rekao: "Socijalni kapital je tvrdoglavo otporan na kvantifikacije…i moramo voditi računa da se pri formulisanju pitanja o promenama socijalnog kapitala ne ograničimo isključivo na ona koja se odnose na povećanje ili smanjenje socijalnog kapitala. Umesto toga, moramo opisati promene u kvalitativnom smislu" (Putnam, 1993). Ipak, polazeći od kvalitativnih podataka, moguće je vršiti kvantitativnu analizu mogućnosti za uvećanje socijalnog kapitala, posebno u smislu uključivanja zaposlenih u određene grupe (formalne i neformalne), uspostavljanja saradnje i poverenja, ali i preuzimanja odgovornosti, u pravom smislu za kvalitet aktivnosti za čiju su realizaciju angažovani.

Jedan segment analize, prikazan u poslednjem delu rada, nužno upućuje na zaključak da su veze i odnosi između zaposlenih mnogo više prisutni između članovima neformalnih, nego formalnih grupa. Ipak, može se reći da su menadžeri svesni značaja socijalnog kapitala, jer poverenje češće predstavlja osnov delegiranja zadataka u odnosu na stručnost (menadžeri bi radije ovlastili zaposlene u koje imaju poverenja (članovi neformalne grupe), nego one za koje su svesni da mogu stručnije obaviti aktivnosti koje treba poveriti).

LITERATURA

Anđelković Pešić M., Janković Milić V., (2008), **The Possibilities Of Practical Implementation Of Regression Analysis In Location Choice,** *Revista de Turism, Studii Și Cercetări În Turism*, University of Suceava, No. 5, 2–6.

Arrow K., (1999), Observations on Social Capital, In Dasgupta, P. & Serageldin, I. *Social Capital (A Multifaceted Perspective)*. World Bank.

Barrat M., (2004), Understanding the meaning of collaboration in the supply chain, *Supply Chain Management*, 9(1), 30-42

Becker G. (1996), *Accounting for Tastes*, Cambridge, Ma, Harvard University Press.

Chu S.Y.; Fang, W.C., (2006), Exploring the relationships of trust and commitment in supply chain management, *Journal of the American Academy of Business*, 9(1), 224-228.

Claro-Pimentel D., Borin de Oliveira P., Hagelaar G., (2006), Coordinating collaborative joint efforts with suppliers: the effects of trust, transaction specific investment and information network in the Dutch flower industry. *Supply Chain Management: An International Journal*, 11(3), 216-224.

Coleman J.S., (1988), Social capital in the creation of human capital, *The American Journal of Sociology,* 94: 95-120.

Cohen D., Prusak L, (2001), *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*, Harvard Business Press,.

Dawes J., (2008), Do Data Characteristics Change According to the number of scale points used? An experiment using 5-point, 7-point and 10-point scales, *International Journal of Market Research*, 50 (1), 61-77.

Dolfsma W., Dannreuther C., (2003), *Globalization, Social Capital and Inequality: Contested Concepts – Contested Experiences*, Edward Elgar Publishing.

Fidrmuc J., Gërxhani K., (2005), Formation of social capital in Central and Eastern Europe: Understanding the gap vis-à-vis developed countries, William Davidson Institute Working Paper Number 766.

Field J., (2005), *Social capital – key ideas*, Routledge.

Fukuyama F., (1997), *Sudar kultura – poverenje, društvene vrline i stvaranje prosperiteta, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.*

Galassi F., Mancinelli S., (2002), Why is social capital a capital? Public goods, cooperative efforts and the accumulation of intangible assets, *PRISM*, University of Ferrara.

Glaser-Segura D., Anghel L., An Exploratory Study of the Effect of Social Capital on Supply Chain Relationships: The Case of Romania, www.managementmarketing.ro/pdf/articole/89.pdf (05.10.2010.)

Goleman D., (1997), *Emotional Inteligence – Why It Can Matter More Than IQ*, Bantam Books

Golubović N., (2007), *Društveni kapital – ekonomski pristup,* Ekonomski fakultet u Nišu.

Grootaert C., (2004), *Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire*, World Bank Publications.

Hjerppe R., (2003), Social Capital and Economic Growth Revisited, *Vatt Discussion Papers*, No. 307., Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Inglehart R., (1997), *Modernization and Postmodernization:Cultural, Economic and Political Change in 41 Societies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lo V., Yeung, A., (2006), Managing quality effectively in supply chain: a preliminary study. *Supply Chain Management: An International Journal*, 11(3), 208-215

Lynch R., 2000, *Corporate Strategy*, Prentice Hall.

Meyers L., Guarino A., Gamst G., (2008), "Applied Multivariate Research: Design and Interpretation", Sage Publications Inc, 20.

North D. C., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge, Cambridge University Press.

Olson M., (1982), *The Rise and Decline of Nations,* New Haven, CT: Yale University Press.

Palamarević J., Socijalni capital, www.ekof.bg.ac.rs/…/14%20Socjalni%20Kapital%20-%20Jelena%20Palamarevic.ppt (05. 10.2010)

Parts, E., (2003), "*Interrelations between Human Capital and Social Capital: Implications for Economic Development in Transition Economies",* Tartu University Press.

Paxton P., (2002), Social capital and democracy: An interdependent relationship, *American Sociological Review* 67 (2): 254.

Portes A., Landolt P., (1996), The Downside of Social Capital, *The American Prospect* 26, 18–21.

Putnam R.D., (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Rose R., (1999), Getting Things Done in an Anty-Modern Society: Social Capital Networks in Russia, in *Dasgupta, P., Serageldin, I. (eds), Social Capital, A Multifaceted Perspective,* Washington D.C., The World Bank.

Singh D., (2006), *Emotional Inteligence at Work: A Professional Guide*, Sage

Smeltzer L., (1997), The meaning and origin of trust in buyer-supplier relationships, *International Journal of Purchasing and Materials Management*, 33, 40-48.

Sollow R., (1999), Notes on Social Capital and Economic Performance, in Dasgupta, P., Serageldin, I. (eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective,* Washington, D. C.: The World Bank.

Westlund H., Bolton R., (2003), Local Social Capital and Entrepreneurship, *Small Bussiness Economics,* 21: 77-113.

ENTERPRISE'S SOCIAL CAPITAL – IDENFITICATION, MEASUREMENT AND ANALYSIS

Abstract: The relationships between people and, therefore between the employees in an enterprise, represent some kind of capital because they have the following characteristics: creation and accumulation, productivity, possibility of aggregation. However, this form of capital, which is known as social capital, has certain characteristics that hinder its quantification and measurement. Measurement of other forms of capital (financial and material) involves the usage of their price, which, in the case of social capital, does not exist. For this reason, when it comes to social capital measurement can not be provided in the exact sense of the word, but managers can monitore certain parameters that give a picture of its value. The aim of this paper is to determine the extent to which managers of the enterprises in Serbia are aware of the importance of social capital and the influence of some of its elements on the process of making and implementing decisions, and thus the enterprises' competitiveness.

Keywords: *social capital / individuals / enterprises / networks.*

Pencho Stoyanov Penchev[1]
St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo,, Bulgaria

Mariana Mateeva Petrova[2]
St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo, Bulgaria

E-ADMINISTRATION VELIKO TARNOVO ON THE WAY OF PROVIDING EASY ACCESS TO INFORMATION AND SERVICES FOR THE CITIZENS AND THE BUSINESS IN THE AREA

Abstract: In recent years globally the creation of e-government stands out as a mechanism for improving the efficiency of the government through transparency, accessibility and increased interaction between governments, citizens and civil society organizations.

Each government focuses on achieving high efficiency in delivering services to citizens, as well as quick and easy exchange of information among its departments and institutions. The main goal for the Bulgarian government is to obtain the best results of ICT in the public sector, while protecting itself against potential pitfalls.

E-governance is a policy priority for the Bulgarian government. It was listed as one of the ways to get out of the economic crisis, to reduce corruption, to reduce administration costs and increase its transparency. Operating rules of the administrative authorities in this respect are covered in the Law of e-governance. It requires them to provide all services within its jurisdiction also electronically. Another responsibility of the administrative authorities is to obtain necessary data to provide official services. The internal exchange takes place via the Integrated environment for the exchange of electronic documents, which is already established in the Ministry of Transport, IT and Communications (MTITC).

A large part of the administrative processes and services depends on the provision of services to citizens and businesses locally.

The accession of Bulgaria to the EU established the issue of decentralization of the use of financial resources and delegating more powers to regional management structures. The regionalization of the problems in the

1 governor@vt.e-gov.bg
2 petrova_mariana@abv.bg

aspects of e-politics means the intentional promotion of local communities by the central government to implement policies related to building an information society in the country – everywhere introducing the service on a "single window" in the municipalities, regions and districts; development of regional e-services, integration of information systems with systems of central administration, development of the national communication infrastructure of public administration; targeted computerization of municipal and regional administrations, schools, hospitals and others.

Veliko Tarnovo district is situated in the central part of Northern Bulgaria and takes place from the ridge of the Balkan Mountains to the Danube. The total area of the district is 4661.6 sq. km. The district center is located 222 km from Sofia, 105 km from Ruse and 198 km from Varna.

In 2006 and 2007, Veliko Tarnovo Regional administration received honorary diplomas from the "Access to Public Information" in the "Institution, organized the best access to information" and "Best web site in terms of the Access to public information" categories, and in 2008 it was awarded the Golden Key for the best web page according to the Access to Public Information Law.

One of the goals of the Regional Administration of Veliko Tarnovo in 2010 under the Government's strategic objectives is "Development of Information Society and e-Government".

Key words: *e-government/ e-district/ e-services/ ICT*

INTRODUCTION:

E-government practices tend to reflect existing structures and ongoing reform processes in each country in terms of quality of administration, citizen participation and extent of corruption.

Building an effective e-government in Bulgaria is an important part of the process of modernizing the public administration, improving the quality of the administrative service and ensuring effective functioning of the administration in terms of full membership in the European Union.

The need for construction and operation of the system of e-governance is characterized on the one hand with the need to improve the relationship between the society/business and the public authorities, and on the other hand to improve the quality of public services and the effectiveness of government.

The main strategic documents that prioritize e-government in Bulgaria are: The government program for European Development of Bulgaria 2009-2013; The signed in 2009 Malmyo Declaration of Ministers responsible for e-government policies of the European Union and the Lisbon strategy. For the development of this priority, a Concept for e-Government in Bulgaria 2010-2015 is defined, based on the principles of good governance.

1. E-GOVERNMENT IN BULGARIA

In the information society, the government must comply with public information needs, in order not to become a brake on social development. In order to be integrated into the composition of the united Europe, Bulgaria must be in a developed phase of realization of the concept and have a compatible interface with the pan-European government.

Bulgaria is among the first countries in Europe, which in 1999 accepted a Strategy and National Programme for Information Society Development, updated in 2002 in accordance with the eEurope+ Action Plan of the candidate countries for EU membership.

Several other measures, however, providing legal regulation remained unfulfilled (eg activities related to building information systems in public administration) and strategy remained on paper only.

Although the National Programme for IS has been updated, there could not be found a significant place in the wider context for IS development accepted in the EU Lisbon Strategy of 2000. Poor management practice has become more visible since December 2002 when The strategy for the development of e-government was accepted and in fact all matter in the construction of e-governance (standards, construction of information systems and information infrastructure) was embedded in it.

Progress in 2005 and 2006 regarding the development of e-Government in the country is mainly associated with compiling the central administration, including its territorial units, with ICT equipment, availability of websites and information and electronic services offered through them, as well as major training of civil servants in IT skills. Successes in providing electronic services are primarily the result of individual efforts of various administrations and rarely have a synergetic effect in others. Although voluntary practices in developing e-services and e-government [2] were collected, analyzed and promoted, practically there is missing an inter-institutional transfer of best practices.

A good practice, which had and still has potential for rapid deployment to other departments, is the system for small electronic procurement (http://

smallsrv.minfin.bg), developed and commissioned by the Ministry of Finance. One possible mechanism for this transfer is the Public Procurement Agency of the Ministry of Economy, Energy and Tourism to recommend the use of the system, like other recommendations given in connection with the procedures (tender documents) in public procurement by developing a mechanism for synchronizing their Register for procurement with various applications software. Such a recommendation should be supported by a government committee to prevent and combat corruption, since it is expected that this system has a high anti-corruption effect.

Based on the conducted analysis it can be ascertained that at the beginning of 2008 almost half of the agencies have taken targeted action for the development of the e-governance and the provision of electronic services for citizens and businesses. There is a clear tendency towards increasing the proportion of administrations that have defined the roles, rights and obligations of its employees responsible for implementation of specific measures related to the development of e-governance in the context of the concept of "e-government". The number of administrations who declare that they have the qualified personnel needed to implement projects in the field of e-governance has increased [1].

At the same time, the practice shows that there is still a significant proportion of employees engaged in the implementation of e-governance services, dealing with technical support of hardware and software infrastructure and not participation in projects for electronic services. Building e-government requires a change in the way of work and communication of the employees with the citizens and the business.

A prerequisite for this is the correct understanding of the concept of e-governance. Data from that report show that most civil servants perceive e-governance only by providing information on existing administrative activities electronically, accept it as something separate from everyday activities of state administration, a task only for experts in ICT. This indicates that measures are needed to clarify the nature of e-governance as an integrated process that includes both administrative reform, optimizing all administrative processes and fully exploiting the potential of ICT.

Leading specialists in the field of IT in public administration occupy relatively low positions. For senior civil servants there are cases of misunderstanding of the concepts and principles of e-governance. The application of new technologies, which contributes to a good administrative service, requires good computer skills of all employees in the administration.

Unfortunately, the municipal administrations have relatively low capacity for implementation of electronic services. The majority of administrative structures (97.8%) indicate that they have a local network. This is a

good sign and serious prerequisites for the deployment of ICT in the work process and the implementation of electronic exchange.

The modern concepts of implementing and providing e-services require the establishment of management systems based on integrated approach. Currently, there is not such a system. Key factors for managing the deployment and provision of e-services are the preparation of reference models for standardized development and implementation of systems for monitoring and managing data and content.

On 31.12.2009 r. the picture looks like this [1]:

- 25.2% of the administrations do not have a system for documents;
- 8.3% of administrations have no system of law information services;
- 35.3% of administrations have not adopted the system for managing human resources;
- 8.7% of the administrations do not have a system of work and wages;
- 8.7% of the administrations do not have an accounting system;
- 33.7% of the administrations do not have a database management system.

The strategy for e-governance development in Bulgaria 2010-2015 year [9] is consistent with existing legislation in the field of e-governance, The Program of the Government of the European Development of Bulgaria 2009 – 2013, The Programme of the European Commission Europe 2020.

The need for a new strategy on which to build detailed program for e-governance, is proved by the fact that the last document on the subject is consistent with the realities of 2005. "The lack of framework documents or not following them, when such were present, led to scattered creation of electronic services from the various government agencies, instead of connecting them in a homogeneous system". [7]

The Law on e-Governance (LEG) and the regulations to it are about to be amended. The idea is that it now affects also the e-services of the judiciary. The most significant innovation, however, will be aimed at improving control.

The main objective of the updated Strategy for e-governance of the Republic of Bulgaria 2010-2015 year is to bring the principles that the Bulgarian government will follow towards better, more effective and more democratic governance.

It will be based on the Concept of e-governance development, which was available for public comment on the website of the Ministry. There are three basic principles: the introduction of comprehensive and quality administrative services; open and transparent governance; effective, efficient and sustainable management. "Their implementation should lead to

significant cost reductions in administration, reducing its size and improve the services."[8]

2. PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES ELECTRONICALLY

By accepting the Action Plan e-Europe 2005, a new indicator to measure the level of providing administrative e-services was accepted – "number of basic public services fully available online". There are 4 possible levels of provision defined: information, one way interaction, two-way interaction and transaction, as for each service a maximum level is pre-determined, which should be achieved in order for the service to be "fully available online".

For a more detailed analysis of the many administrative services, they are divided into four functional groups:

- Payments – Services in which financial flows are directed from the citizens and the business to the government (taxes, income tax, social security, etc.);
- Registration – services related to design object or personal data, as a result of administrative duties (company registration, registration of car, etc.);
- Provide supplements – Services that allow citizens to receive advantage or profit in return, that they have fulfilled their obligations to the state (employment, social protection, medical services, etc.);
- Issuance of permits and licenses – documents issued by state and municipal authorities (personal documents, building permits, etc.).

Since 2007 electronic signatures are provided centralized to all administrative structures [1]. The central administration is obliged to accept and issue documents in electronic form signed with electronic signature [6]. This requirement is still not implemented by all obligations authorities.

As of 31.12.2009 the total number of issued electronic digital certificates is over 7800, and electronically signed documents in the entire state administration is more than 333 500.

The success of the process depends on the activity of central and local level. With the support of the ministry they have to certify their information systems to the requirements for interoperability and information security.

"Currently (26/05/2010) in Bulgaria there is a platform for e-governance in test mode with 20 integrated services of central and territorial administration, pending the determination of approximately 100 services that will save time for the citizens and the businesses" [7].

Over 1400 templates and forms for various administrative services can be found on the website of the e-government www.egov.bg. It also provides 1300 administrative services.

Each service and its administrative move is described in detail in the website – procedures, prices and deadlines. Search can be done by different criteria – theme, type of administration, types of procedures, events and facts, keywords. The portal gives access to all legal and regulatory framework of the EU.

All major hardware and software components were built in our country and the platform for e-governance is ready for real work. At present, formal information systems of central and local authorities are divided into three zones – Sofia, Varna and Sliven, in each of them a center is created. The latter two centers are not yet connected, but this will not affect the operation of the platform when it is launched. "The environment for secure exchange of electronic documents and electronic payment is built and ready for use." [6].

The system for electronic payments connects the administration and the financial institutions, as the consumers can choose payment method. CCB and CIBANK have signed contracts for inclusion in the environment for exchange of electronic documents related to payments to the budget. In the process of accession are also UBB, Bulbank, DSK eBg and others.

One of the unsolved problems, which is essential to ensure the transition to work with electronic documents is the need to secure operational storage, archiving and lifecycle management of electronic documents. Currently almost all departments maintain paper originals of the data entered in their information systems. The development and adoption of regulations governing electronic records is necessary.

The biggest advantage of e-government, however, is in terms of transparency and public expenditure. By this indicator our country is the last in the EU according to World Bank estimates. "Inefficiencies in public procurement is around 20-30% – by increasing the transparency through e-government it can be reduced to 10%. These are effectively invested 700 million budget public funds." [3]. In the disbursement of EU funds the transparency will also be increased and the level of corruption will be reduced.

According to the Bulgarian Industrial Association (BIA) offering services online will help Bulgaria out of the crisis and lead to economic growth.

For some of them that are of interest to individual consumers and the businesses, conditions have already been set, but because of the clash of political interests, they are delayed.

According to the BIA, there is a lack of vision and program for the introduction of a system for electronic governance and coordination for infra-

structure development. As promising fields of application of e-services BIA pointed e-health, e-elections and others.

"Only from the removal of filling the 36 mandatory for companies documents on paper at the end of each year, the businesses will save approximately 105 million levs"[3]. Furthermore, e-governance will reduce the informal economy and increase the competition. Service in public administration will be improved and the IT sector in Bulgaria will have a greater scope for development.

The portal for access to administrative services (www.egov.bg) enriched with four new services the Ministry of Transport, Communications and Information Technology. However, they are not administrative, but public and are implemented in partnership with the Center for Urban Mobility. "The new services will promote the web portal, which until now has 625 registered users for about two months uptime".[7] They will benefit the citizens of Sofia, as they are developed and offered by the Sofia Municipality.

The first service can be consulted for vehicle moved by force. The service is free, after identification with ID (according to LEG) and entering the number of the wanted vehicle, it returns an automated response system about the date and time of repatriation of the vehicle and road map with information about its location.

The second service can determine a route using public transport by entering the starting and ending point, then get a graphical and textual description of the steps that must be followed to move into the city.

Another service of the Center for Urban Mobility is the ability to establish a route driving with a car, which is the shortest and not pass through streets that are being repaired. The route indicates the events that affect the traffic in Sofia and restrict traffic.

The fourth service allows electronically in free text to request an application to the Sofia Municipality regulating the arrangements for parking in front of the residence or the employment place. If the proposal is reasonable and can be realized, a short term paid parking or the so called blue zone is allowed.

"The portfolio of the portal is being updated, of course, it is still in test mode. In the coming months we will continue to build up the platform, and citizens can give our site constructive recommendations." [7]. By now the pending requests in egov.bg are already over 13,500 and sent – over 240.

3. E-GOVERNANCE IN VELIKO TARNOVO DISTRICT

To ensure an easy access to complex administrative services for the citizens and the businesses through the government portal, according to the

Law on electronic governance (LEG) and its regulations, all incl. regional administrations, must be:

- certified by international standard ISO / IEC 27001:2005
- be connected to the integrated environment for document exchange (IEDE)
- have certified administrative information systems (AIS)
- the administrative services of the portal must be from the List of unified names of administrative services (LUNAS)

E-governance in Veliko Turnovo district administration from 2000 to now:

- Since 2000, administrative services are performed by the single window principle.
- In 2003, the Governor has issued the first certified electronic signature of the Information Services – Veliko Tarnovo.
- Through the website, since 2004 the administration provides information about the area, local authorities, public services, incl. sample applications and more.
- LM has connectivity to NNPA (National Network of Public Administration), which consists of 27 state secondary networks based in the regional towns, which include more than 600 nodes for access to buildings where there are departments of the executive.
- Since 2004, the information system MIKSI is used for registration and control of documentation.

For the period from 01.04.2004 to 01.03.2010 by the information system for management and control of documentation MIKSI 2000, in the district administration there are 56,304 documents recorded.

A test implementation and training of AIS MIKSI M2009 is performed as the beginning of its work is scheduled after its certification according to LEG.

MIKSI M2009 is a Web-based application for managing documents and tasks in full compliance with the Ordinance on the internal flow of electronic documents and paper documents in the administration.

Municipal administrations from the area use developments for document management as a MIKSI ACSTRE and ARCHIMED.

At this stage, a municipal administration does not work with a system for documentation. All administrations are planning development and use of AIS certified according to LEG.

- In 2005 introduced a system for quality management and was certified by ISO / IEC 9001:2000

The international certificate for the quality management system ISO / IEC 9001:2000 for five years is an indicator of high standards of adminis-

trative services to individuals and organizations, in regional politics implementing state governance on locations and in ensuring compliance between national and local interests in the work of the Regional Administration of Veliko Tarnovo.

- In 2008, the administration successfully implemented and maintained a system for managing information security in accordance with the international standard for Information Security ISO / IEC 27001:2005.

Main objective of the Regional Administration of Veliko Tarnovo according to the information security management system is to protect the information, create trust by providing its customers, partners and stakeholders with a product that meets their security requirements.

For the three municipal administrations in the area, which implemented SUSI, the certification on ISO / IEC 27001:2005 did not complete successfully.

One of the objectives of the Regional Administration of Veliko Tarnovo in 2010 under the Government's strategic objectives is "Development of Information Society and e-governance"

The main tasks of the administration are:

- Maintain a high level of information security, according to the information security management system on ISO / IEC 27001:2005.
- Implementation of administrative information system, certified and working as required by the LEG.
- The administration to be among the first providers of electronic administrative services of the district administration through the government portal.
- Facilitating the access of the citizens and the businesses to information and services.

COMPLEX E-SERVICES

Veliko Turnovo District Administration participates in the development of two electronic administrative services for regional administrations under LEG through the government portal project OPAC "Integrated administrative services on central and local level and providing administrative services" in conjunction with a consortium Storma.

The first is the service with the greatest social impact: "Consideration of requests for payment of compensation under the Act on Political and Civil Rehabilitation of repressed persons and Regulation for application of art. 4 of the Law".

The second e-service is the most frequently requested service by the regional administrations: "Issuance of certificate on fact verification – according to art. 587 of CPC (Civil Procedure Code) – certification that the

property is not acting as a state property, for supplying notary deeds fact verification. For 2009 the requested certificates are 750.

The website of the governor of Veliko Tarnovo (www.vt.government.bg) is consumer oriented. The good start in 2004 was highly estimated by nomination and third place in Government and Law Section on the prestigious contest BG site.

- Активни са анкета и форми за обратна връзка.
- In the "Administrative Services" section, service names are in accordance with the List of unified names of administrative services.
- Information on administrative services includes the procedure for their implementation, legal ground, way of referral, direct executor, period of execution, price, sample applications and more.
- Other key sections are News, Governor, Administration, local authorities, municipalities, EU programs and projects, Announcements, Update, and others.
- Survey are feedback forms are active

TRANSPARENCY

To increase the transparency of the administration work and provide more useful information, related to the operation, the website has a separate section Expert informs, that contains information about:

- organization of administrative services and documents as the Charter of customer, Ethic code;
- returned and challenged decisions of municipal councils with actual data, associated with control over the legality of acts and actions of the municipal councils;
- the provision of benefits under the Law for political and civil rehabilitation of repressed persons, as well as information about the terms and conditions for support and financial compensation to victims of crime;
- management and disposition of state property;

The section Expert informs contains also:

- vinformation about the realized by the Governor procurement;
- transporting passengers by bus lines, where information about the municipal, regional and republican transport schemes and approved by the Regional bus lines transport scheme can be found;
- cultural calendar for the district and municipalities;
- audits carried out in the district administration with the findings and directives of the supervisory authorities;
- information about declarations under the Law for prevention and detection of conflicts of interest.

Section Council and the Commission publishes updated information about decisions, protocols and other documents of the regional councils and commissions to the governor.

ACCESS TO INFORMATION

Information on Access to Information on the website is displayed in a new tab.

If in 2006 and 2007 the administration received honorary diplomas on the "Access to Public Information" program in the "Institution organized the best access to information" and "Best web site in terms of the Law for Access to Public information" categories, then in 2008 was awarded the Golden Key for the best web page under the Law for Access to Public Information. Among the reasons for the award are precisely the section Expert informs, the opportunity to give signals electronically, the ability to download sample applications and generally the regular updates and maintenance of the website.

ANTI-CORRUPTION

- On the implementation of the Strategy for Transparent Governance, Prevention and Anti-Corruption in Veliko Turnovo District works the Governor community council for prevention and combat corruption.
- On the website of the Governor of Veliko Tarnovo there is a special section where all decisions of meetings and documents on anti-corruption policies of the Regional Public Council are published.
- An opportunity to report on corruption directly in the information system of the Commission for Prevention and Anti-Corruption Council of Ministers is provided.
- The received signals are considered and after actions are taken, the results of the inspections are published in the information system.

ACCESSIBILITY

Since 2004 the website of the Governor of Veliko Tarnovo www.vt.government.bg is available for blind people, including the sections with the administrative services, news, announcements and more.

От 2008 г. в Областна администрация Велико Търново в рамките на проект "Различни възможности – равен шанс" са оборудвани с компютърна техника три работни места – в общоучрежденски архив, в архив "Държавна собственост" и в деловодството и са назначени трима служители с увреждания за период от 3 години. Служителите

положиха успешно изпит по компютърна грамотност и получиха сертификат ITcard.

Since 2008 the Veliko Tarnovo District Administration under the project "Different opportunities – equal opportunity" is equipped with computers and three job places – in general archive, in "State Property" archive and the registry and three persons with disabilities are employed for the period of 3 years. The employees successfully took an exam on IT knowledge and got a certificate ITcard.

NEW CHANNELS FOR ACCESS

- In the beginning of 2009 started a voice portal of the Regional Administration of Veliko Turnovo on the phone number 062 632 223, which provides an opportunity to obtain information about the administrative services with the necessary documents, deadlines and taxes; provides the opportunity for complaints, automatically saving suggestions, opinions, complaints and signals for corruption; provides the opportunity to make a survey through questionnaires, SMS disclosure; check of the status of the generated files is about to be offered.
- На територията на администрацията е осигурен Wi-Fi безжичен достъп чрез мрежа GovVT до интернет, вкл. до интернет страницата на Областен управител Велико Търново.
- On the area of the administration there is a Wi-Fi wireless network access through the Internet GovVT including access to the website of the Governor of Veliko Tarnovo.
- Data Terminal (kiosk) provides another opportunity to access information on administrative services provided by regional administrations and public bodies at regional level (OPAC Rousse).

USE OF UNIVERSAL ELECTRONIC SIGNATURE (UES)

Certificates of UES have the governor, the chief accountant and three other employees as all of them are indicated in the register of electronic signatures.

- The governor issues a signed electronic documents; sends a signed request for registration to the District Administration as an administrator of personal data.
- Handling complaints and service of three employees of the Information System (IS) of the Committee on the Prevention and Anti-Corruption of MC.
- Главният счетоводител ползва електронните услуги с електронен подпис на Национална агенция по приходите (НАП), което доведе до облекчаване дейностите по подаване на Декларация обр. № 1

по КСО, Уведомление по чл. 62, ал. 4 от КТ, Месечна справка-декларация по Данък добавена стойност (ДДС), Приложение 6 към чл. 68, ал. 4 от Закона за ДДС.
- The chief accountant uses the electronic services with electronic signature of the National Revenue Agency (NRA), which led to relief of the activities on sending a Declaration № 1 CSR, Notification under art. 62, para. 4 from CT, Monthly declaration Value Added Tax (VAT), Annex 6 to Art. 68, para. 4 of the VAT Law.
- Payment via electronic banking system leads to saving time and supplies, constantly monitoring the status of bank accounts.

INFORMATION SYSTEM – Property Register MRDPW

- For the region of Veliko Tarnovo in the Information System of the Property Register of the Ministry of Regional Development and Public Works (MRDPW) for the period after 01.07.1996 are entered, scanned and validated 3500 acts of state property (ASP).
- From the accepted by municipalities 25734 ASPs, generated for the period from 1948 to 01.07.1996 in the IP Property Register are introduced 10378.
- With guidance since August 2009 MRDPW calls for removal of the introduced 10,378 ASPs from 1948 to 01.07.1996 from the IP Property Register
- The Administration should seek the opportunity to support a third IP, because the administrative services to individuals and legal entities includes the entire volume of the ASP, not just acts issued after 1996. The objective of such an IP is providing e-services in the full range including for services such as disposal of state property, issuing of certified copies of orders, ASP and other documents from the archive "State property".

The district administration of Veliko Tarnovo is a target group of the project "Better service through e-governance in the Northwest (NW), North Central (NC) and Northeast (NE) regions for planning" of the Pleven District Administration for the realization of electronic and complex administrative services on state property in order to:
- Re-engineering of business processes of providing administrative services related to management of state and municipal property;
- Development of internal rules for documentation of electronic and paper documents;
- Implementation of complex electronic administrative services on state and municipal property.

District Administration of Veliko Turnovo is partner with Municipality Lyaskovets in the project "Strengthening the capacity of the Municipality

Lyaskovets for modern, efficient and transparent local government", financed by a financial mechanism of the European Economic Area through the Ministry of Finance and aims to improve administrative services by providing electronically quality and accessible services.

Cooperative activities are related to description of work processes to provide complex administrative services by the two administrations, creating a model of complex services and testing its application in practice, implementation of complex services, training of operators of the two administrations, testing the services.

CONCLUSION

The implementation of e-government is of strategic importance for reliable and efficient e-government. This is a process that requires a lot of administrative capacity with the purpose of better planning and procedures control, better training of human resources and setting the indicators for measuring success and effectiveness of e-government program.

The government of Bulgaria required all ministers, chairpersons of state agencies and state commissions and executive directors of executive agencies to submit to the Minister of Transport, Communications and Information Technology information about the certification of the administrative information systems and information about the administrative services in their portfolios with the highest public effect and for the periods in which the administration will move entirely to electronic internal departmental documents. This information will serve to develop a Roadmap to e-government strategy by 30 September 2010. After analyzing the data, the Minister of Transport, Communications and Information Technology will prepare a summary report to the Council of Ministers with a proposal for the necessary concrete measures to implement e-governance.

For the full implementation of e-governance an urgent inspection and analysis of the administrations status to actively participate in it is needed, to identify priority services, funds and time required to initiate their electronic delivery, time management in Bulgaria until 2015.

REFERENCES

Администрация на МС, *Доклад за състоянието на администрацията* (2004-2009) (2006, с. 135) http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81

Добрев, Б., Е.Гецова (2005) *Е-правителство в България: Добри практики в изграждането на онлайн услуги, КЦИКУТ и ИПАЕИ: Пътеводител за електронно правителство*, Интернешънъл Юнивърсити, София

Колев К. (2009), *Е-правителството ще ни вади от кризата*,

http://www.infoweek.bg/tab_it/it.php?show_category=2&show_sub_category=1&id=1730

КЦИКУТ (2005), *Доклад за състоянието и развитието на е-правителство в България*, КЦИКУТ, София

МТИТС (2010) *Предприемат се мерки за въвеждане на електронното управление в администрацията,*

http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=1320&g

Постановление № 153 от 05.07.2004 г. *За определяне на органите по чл. 41, ал. 1 от Закона за електронния документ и електронния подпис* (Обн. Дв, бр.61 от 13.07.2004г., изм. ДВ, бр.89 от 08.11.2005 г.)

Русинов П., (2010) *Прилагането на електронното правителство на практика – приоритет на кабинета,*

http://www.lev.bg/view_article.php?article_id=39631&audio_id=6519, 26.05.2010

Русинов П., (2010) *Е-управлението се нуждае от повече контрол*, Капитал, 28.05.2010,http://www.capital.bg/biznes/tehnologii_i_nauka/2010/05/28/908041_e-upravlenieto_se_nujdae_ot_poveche_kontrol/

МТИТС, *Стратегия за електронно управление на Република България* 2010-2015 година, http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/eGovStrategy.pdf, 30.09.2010

Център по право на информационните и комуникационните технологии (2006), *Анализ на състоянието на българското електронно правителство – основни проблеми и бариери пред динамичното му развитие*, Фондация Право и Интернет, София

COM (2003) 567final, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.

COM(2006) 173: i2010 *eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.* Brussels.

Ministerial eGovernment Conference "*Reaping the Benefits of eGovernment*". Lisbon,19 Sept 2007.

E-UPRAVA VELIKO TARNOVO NA PUTU OBEZBEĐIVANJA LAKOG PRISTUPA INFORMACIJAMA I USLUGAMA GRAĐANIMA I PREDUZEĆIMA U TOJ OBLASTI

Rezime: U globalnom smislu je od nedavno stvaranje e-vlade preraslo u mehanizam za unapređenje efikasnosti vlade kroz transparentnost, pristupačnost i povećane saradnje između vlada, građana i udruženja građana.

Svaka vlada usredsređuje se na postizanje veće efikasnosti u pružanju usluga građanima, kao i na brzu i laku razmenu informacija među službama i institucijama. Glavni cilj bugarske vlade je da postigne najbolje rezultate u IKT u javnom sektoru dok sebe štiti od potencijalnih zamki.

E-vladavina je prioritet bugarske vlade i nalazi se na spisku načina koje treba primeniti za izlazak iz krize kako bi se smanjila korupcija, kako bi se umanjili upravni troškovi i povećala transparentnost. Pravila na osnovu kojih državna uprava funkcioniše su u tom smislu pokrivena Zakonom o e-vladavini. Propisuje se da se sve usluge pružaju elektronskim putem u okviru sopstvene jurisdikcije. Još jedna odgovornost upravnih tela je da obezbede neophodne podatke kako bi pružili zvanične usluge. Unutrašnja razmena se odvija preko Integrisanog okruženja za razmenu elektronskih dokumenata koje je već uspostavljeno od strane Ministarstva za saobraćaj, IT i Komunikacije (MTITC).

Veliki deo adminstrativnih procesa i usluga zavisi od pružanja usluga građanima i preduzećima na lokalnom nivou.

Pristupanje Bugarske Evropskoj uniji omogućilo je decentralizaciju upotrebe finansijskih resursa i delegiranje veće moći regionalnim upravnim strukturama. Regionalizacija problema u smislu e-politike podrazumeva ciljanu podršku lokalnim zajednicama od strane centralne vlade u procesu primene postupaka za izgradnju informacionog društva u zemlji tako što bi se uvodila usluga „otvorenog prozora“ u opštinama, regionima i okruzima, razvijale regionalne e-usluge, integrisali informacioni sistemi sa sistemima centralne uprave, razvijala infrastruktura nacionalne komunikacije u javnoj upravi, ciljano razvijala kompjuterizacija opštinskih i regionalnih uprava, škola, bolnica i drugih institucija.

Okrug Velikog Tarnova nalazi se u centralnom delu severne Bugarske i zauzima prostor od ruba Balkansih planina do Dunava. ukupna površina okruga je 4661,60 km^2. Centar okruga nalazi se na 222 km od Sofije, 105 km od Rusa i 198 km od Varne.

Tokom 2006. i 2007., Regionalna uprava Velikog Tarnova primila je počasne diplome za „Pristup javnim informacijama“ u kategorijama „Institucija koja je organizovala najbolji pristup informacijama“ i „Najbolja veb prezentacija na temu Pristup javnim informacijama“, a 2008. uručen im je Zlatni ključ za najbolju veb stranicu u skladu sa Zakonom o pristupu javnim informacijama.

Jedan od ciljeva Regionalne uprave Velikog Tarnova tokom 2010. u okviru strateških ciljeva vlade jeste i „Razvoj informacionog sistema i e-vladavine“.

Ključne reči: *e-vladavina/ e– okrug/ e-usluge/ IKT*

Boris Kršev
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

ISTORIJSKI OKVIRI NASTANKA EVROPSKE UNIJE (1945-1992)

Rezime: Rad predstavlja pokušaj sintetizacije najbitnijih događaja koji su obeležili hladnoratovsku epohu i prethodili stvaranju Evropske unije. S tim u vezi istaknut je značaj pojedinih ličnosti bez čije inicijative ne bi došlo do institucionalnog povezivanja evropskih država. Stvaranje zajedničkih institucija, koje će postepeno pokriti sve oblasti javnog života, omogućilo je „tihi" prelazak evropskih nacionalnih država u Evropu – državu nacija.

Ključne reči: *Evropski pokret, Robert Šuman, Konrad Adenauer, Zajednica za ugalj i čelik, Evropska zajednica, Žak Delor.*

Evropa se maja 1945. nalazila u mnogo lošijem stanju nego nakon Prvog svetskog rata. Ako izuzmemo neutralne zemlje, materijalna i ljudska razaranja drugog totalnog rata bila su mnogostruko veća i prisutnija nego u jesen 1918. Osim toga, kontinent je već bio pripremljen za podelu na interesne sfere uticaja između dve supersile, koje sve više počinju da se udaljavaju jedna od druge – prvo na političkom, a zatim i na svekolikom društvenom i ekonomskom planu. Takođe, za razliku od 1918, nije bilo hitnih zahteva za mirovnom konferencijom, jer je saveznička pobeda bila apsolutna i bezuslovna.

U Nemačkoj je izvršena totalna demilitarizacija i institucionalna denacifikacija društva, dok je ona sama (u cilju kontrole) podeljena na četiri okupacione zone. Imajući u vidu fijasko Versaja, zapadni saveznici odustaju od kolektivne odgovornosti nemačkog naroda za rat, kao i od euforičnih zahteva za naplatom reparacija.

Za razliku od njih, Sovjetski Savez ne misli tako i odlučuje da izvuče maksimum. Na području svoje okupacione zone, trupe Crvene armije pristu-

paju naplati ratne štete – rastavljanju i odnošenju industrijskih postrojenja, železničkih pruga, vozova i vagona, elektrana - zapravo svega onoga što je ostalo čitavo i imalo upotrebnu vrednost.

Željna revanšizma, čitava Evropa se obračunava i sa svim oblicima nacističkog kolaboracionizma. U Holandiji je uhapšeno preko 200.000 građana, u Belgiji čak 600.000, dok je u talasu odmazde i narodnog linča u Francuskoj i Italiji bez suđenja stradalo blizu 20.000 ljudi. Nešto slabijeg intenziteta bila je čistka u istočnom delu Evrope, budući da su tamo „prioritet" imali ideološki protivnici, a ne saradnici okupatora, koji su u novonastalim okolnostima, u većini slučajeva samo promenili unioformu i stranu. „Bartolomejske noći" nije bilo ni u Nemačkoj. U Nirnberškom procesu sudilo se nacističkim vođama i najvećim ratnim zločincima, dok je na hiljade „sitnih riba" preplivalo Atlantik i svoj *lebens raum* pronašlo u zemljama Južne Amerike.

Teška materijalna situacija je povlačila za sobom još težu socijalnu situaciju. Na jedno opšte haotično stanje, obeshrabrujuće su delovale i milionske kolone izbeglica, koje tumaraju kroz evropska bespuća u potrazi za svojom domovinom (zapravo za onim što bi im u tom trenutku pružilo sigurnost, hranu i smeštaj).

U godinama teškog i nesigurnog življenja, kakve su bile 1945. i 1946, jedino je Vašington mogao da obezbedi pomoć, spreči kolaps i preuzime vodeću ulogu u spašavanju onoga što se zvalo „demokratska Evropa". Međutim, ideja o spašavanju Starog kontinenta nije potekla iz Amerike, nego iz Evrope, i to ne sa njenog kopnenog dela – nego sa ostrva, iz Velike Britanije.

Dva meseca posle okončanja sukoba (jula 1945), dajući odgovor na novinarsko pitanje „Šta je Evropa?", ser Vinston Čerčil (1874-1965) je rekao: „Gomila ruina, mrtvačnica, plodno tlo za pomor i mržnju." [www.guardian.co.uk]

Evidentno razočaran Evropom koju su nacionalni antagonizmi doveli na ivicu samouništenja, Čerčil naredne godine iznosi formulu za prevezilaženje postojećih suprotnosti i isključivosti.

Dogodilo se to 19. septembra 1946, kada je u svom čuvenom „ciriškom govoru"" zatražio stvaranje ujedinjenje evropskih država, koje bi počivalo na partnerstvu između Francuske i Nemačke:

"Prvi korak u ponovnom osnivanju evropske porodice mora biti partnerstvo između Francuske i Nemačke. Samo na taj način Francuska može ponovno preuzeti moralno vođstvo Evrope. Nema oživljavanja Evrope bez duhovno snažne Francuske i duhovno snažne Nemačke. Struktura sjedinjenih evropskih država, ako će biti solidno i pravilno izgrađena, smanjiće važnost materijalne snage pojedinih država. Manje države biće

jednako vredne kao i velike i gradiće svoje dostojanstvo na doprinosima zajedničkom cilju." [Gilbert, 1988: 265]

Bila je to više nego šokantna ideja za političku javnost toga vremena. Pojedini savremenici su takvo razmišljanje bivšeg britanskog premijera podveli pod tradicionalnu englesku politiku *balance of power*, kojom je iskusni političar želeo da nemirnu Evropu umiri sistemom paktiranja. [www.thetimes.co.uk]

Međutim, kako se imperijalna epoha približavala svome kraju, postalo je jasno da je vreme evropske dominacije u svetu zauvek prošlo, da je Evropa u potpunosti svedena na samu sebe, kao i da sopstvenu ravnotežu može održati samo ako svoje snage poveže i koncentriše u savezu sa Sjedinjenim Američkim Državama.

Na drugoj strani, iako planirana (na konferencijama u Teheranu i na Jalti), „sovjetizacija" Evrope pomerila je svoje granice još više ka zapadu – komunističke partije su bile na putu preuzimanja vlasti u Francuskoj i u Italiji, dok su u Grčkoj inicirale građanski rat. U takvoj situaciji, na molbu Londona, Vašington donosi odluku da umesto priprema za povlačenje iz Evrope, preuzme inicijativu u pravcu pružanja pomoći i zaustavljanja komunističke infekcije.

Neravnomernost u svetskoj privredi i neujednačena koncentracija proizvodnih snaga, kao i teške posledice rata na privredu evropskih zemalja, siromaštvo i ekonomska zaostalost većeg dela sveta, znatno su otežavali normalno funkcionisanje svetskog kapitalističkog tržišta. Ove suprotnosti su oštro pogađale i samu američku privredu, koja u takvoj situaciji nije videla svoju perspektivu. Na sveukupno lošu ekonomsku situaciju, nadovezala se politička i društvena nestabilnost zapadnoevropskih zemalja (usled uticaja Sovjetskog Saveza), što Sjedinjenim Državama nikako – ni ekonomski, a ni politički nije odgovaralo.

Obraćajući se Kongresu 12. marta 1947. za finansijsku pomoć Grčkoj i Turskoj, predsednik Hari Truman (1884-1972) je obrazložio osnove svoje buduće spoljne politike, koja će postati poznata pod nazivom „Trumanova doktrina". Ovim konceptom Sjedinjene Države su preuzele ulogu „lidera slobodnog sveta", obavezujući se da će „nuditi pomoć i solidarisati se sa svim narodima koji se odupiru pokoravanju naoružanih manjina ili spoljašnjim pritiscima".

Doktrina je predstavljala novu verziju *sanitaire cordon*-a, koja će biti prihvaćena u „slobodnom svetu" kao politika *containment*-a (zaustavljanja Sovjetskog Saveza i sprečavanju daljeg širenja socijalističkih ideja i komunističkog preobražaja sveta). [Hobsbaum, 2004:175-176]

Staljinova „enciklika“ o nepogrešivosti „sovjetskog puta“ dala je povod Trumanu da osudi „kontrolu privrede kakva postoji u socijalističkim državama, jer nosi u sebi uzroke budućeg rata“. Pri tom je još dodao da „čitav svet treba da prihvati američki sistem, koji će jedino uspeti da preživi pretvarajući se u svetski sistem“. Sovjetski planeri su verovali da će kapitalizam neminovno biti zamenjen komunizmom i da je promena društveno-ekonomskog sistema samo pitanje vremena. Međutim oni nisu sagledali svu njegovu snagu i istorijsku sposobnost da se odupre svim kriznim vremenima i adaptira novonastalim situacijama.[1] [Gedis, 2003]

Stavovi Vinstona Čerčila učinili su ga prirodnim izborom za predsedavajućeg Kongresom Evrope, koji je sazvan na privatnu inicijatuvu grofa Kodenhof-Kalergija (1894-1976) u Hagu od 7. do 10. maja 1947. U prisustvu blizu 700 uglednih zvanica iz 16 država, raspravljalo se o problemima evropske razjedinjenosti, gde je gotovo svaki učesnik u debati isticao nužno prihvatanje principa nadnacionalnosti, odnosno potrebe da se države odreknu dela svoga suvereniteta u korist stvaranja zajedničkih institucija. Najplastičnije se izrazio španski pisac Salvador de Madariaga (1886-1978), kada je rekao: „Evropa će biti rođena kada Španci kažu - naš Šartr, Englezi – naš Krakov, Italijani – naš Kopenhagen, a Nemci – naš Brižˮ... Tada će Evropa biti živa.“ Na završnom kominikeu usvojeni su predlozi o stvaranju Komiteta za veze, sa osnovnim zadatkom da održi u životu ideju Kongresa, koji je promenio naziv u Evropski pokret. [Sampson, 1968: 5-9]

Možda bi „Trumanova doktrina“, jer je imala samo politički (odnosno vojni) karakter, bila osuđena na neuspeh, da ubrzo nije dobila svoj ekonomski sadržaj. Njega je 5. juna 1947. izneo državni sekretar Džordž Maršal (1880-1959) u svom obraćanju studentima Harvarda: „Sjedinjene Države bi trebalo da učine sve što mogu kako bi pomogle u vraćanju normalnog ekonomskog zdravlja u Evropi, bez kojeg ne može biti političke stabilnosti, a ni mira u svetu.“

Program evropske obnove (*European Recovery Program*), kako je zapravo bio zvaničan naziv „Maršalovog plana“, imao je dvostruku sadržinu. S jedne strane, on je bio izraz stvarnih potreba za proširenje međunarodnih ekonomskih odnosa, privredne saradnje i smanjenja neravnomernosti u privrednom razvoju između evropskih zemalja. S druge strane, program je imao za cilj da konzervira postojeću društveno-političku scenu u poje-

1 Iako je kapitalizam doživljavao periodične krize, one nikada nisu bile fatalne po njega. Za svoj opstanak i kontinuitet, kapitalizam može da zahvali uvođenju zakona protiv trustova, napredovanju novih tehnologija koje su dale nove mogućnosti malim preduzetnicima, a i stalnom porastu sektora usluga i smanjivanju uloge industrijske proizvodnje i jačanju uloge potrošnje. Isto tako je i stvaranje akcionarskih društava sa velikim brojem malih akcionara doprinelo difuziji kapitala, gde su radnici postali zainteresovani za opstanak kapitalističkog sistema.

dinim zapadnoevropskim zemljama i da izvozom robe i kapitala omogući penetraciju i dominaciju američke privrede na evropskom tržištu.

Američka pomoć u periodu 1947-1951 iznosila je 12,5 milijardi dolara, a nju je u različitom procentualnom iznosu iskoristilo 16 evropskih zemalja (Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Island, Italija, Portugal, Luksemburg, Nemačka, Nizozemska, Norveška, Švedska, Turska i Velika Britanija), koje su u Parizu aprila 1948. osnovale Organizaciju za evropsku ekonomsku saradnju (*Organization for European Economic Cooperation*, OEEC). Bila je to prva zajednička, proevropska organizacija koja će dati podstrek budućem institucionalnom povezivanju. Cilj osnivanja Organizacije za ekonomsku saradnju bio je da obezbedi namensko korišćenje sredstava iz „Maršalovog plana" kako bi njegovi korisnici što pre unapredili sopstvenu proizvodnju, razvili međusobnu trgovinu i na taj način stabilizovali nacionalnu ekonomiju. [Vajdenfeld-Vesels, 2003: 10-11]

Prvi billboard OEEC iz 1948

Osnovno pitanje Programa evropske obnove odnosilo se na njegovu univerzalnost, odnosno da li će biti primenjen na sve evropske zem-

lje, uključujući tu i Sovjetski Savez i države koje su potpale pod njegovu interesnu sferu. U odgovoru na ovo pitanje, državni sekretar Dž. Maršal je istakao da „plan nije usmeren ni protiv koje zemlje, ni protiv koje političke doktrine, nego protiv gladi, siromaštva, očaja i haosa".[2]

Međutim, SSSR je „Maršalov plan" okarakterisao kao trik. Moskva je odbila da učestvuje u njemu, a to isto je naredila i ostalim zemljama pod svojom kontrolom. Ovim činom su vrata Hladnog rata bila širom otvorena.

Plašeći se mogućih oružanih sukoba, pet zapadnoevropskih zemalja (Velika Britanija, Francuska, Belgija, Holandija i Luksemburg) zaključilo je 17. marta 1948. tzv. Briselski sporazum, koji je pored ekonomske, predviđao i vojnu saradnju. Bio je ovo početak stvaranja bezbedonosnih koalicija.

Središte hladnoratovskih događanja predstavljala je Nemačka, tačnije grad Berlin, koji je zbog svoje unutrašnje podele na istočni i zapadni deo, već sam po sebi bio simbol tog sukoba. Gotovo na dramatičan način tekla je njegova podela, gde su se i jedna i druga strana pozivale na prava iz Povelje Ujedinjenih nacija.

Prihvatanje „Trumanove doktrine" podrazumevalo je osnivanje institucije koja bi koordinarala eventualnu amerčku intervenciju u Evropi. Kako je u toku bila blokada Berlina, situacija za tako nešto nikada nije bila urgentnija. Pozivajući se na anglo-američko partnerstvo definisano Atlantskom poveljom sastali su se u Vašingtonu 4. aprila 1949. ministri spoljnih poslova 12 zemalja (SAD, Velike Britanije, Francuske, Italije, Kanade, Belgije, Holandije, Luksemburga, Danske, Norveške, Islanda i Portugala) kako bi potpisali ugovor o stvaranju Severnoatlantskog vojnog pakta (*North Atlantic Treaty Organization*, NATO).

Prvi zadatak Pakta je bio slom blokade Zapadnog Berlina. Oslanjajući se na vazduhoplovnu nadmoć, britanski i američki avioni počeli su sa danonoćnim snabdevanjem grada. Od 20. juna 1948. do 12. maja naredne godine, koliko je trajala blokada, na pistu u *Tempelhof*-u sletelo je ukupno 277.264 transportera noseći na stotine hiljada tona osnovnih životnih namirnica, gorivo i drugu robu široke potrošnje građanima Zapadnog Berlina.

Paralelno sa krizom izazvanom blokadom Berlina, teku pripreme za konstituisanje zasebnih nemačkih država. Iz okupacionih zona pod upravom zapadne alijanse formirana je 21. septembra 1949. Savezna Republika Nemačka (*Bundes Republik Deutschland*, BRD), a od okupacione zone Sov-

2 Maršalov plan je bio prihvaćen u Senatu i dobio status zakonskog projekta u kojem se nalazila klauzula koja mu je, u suštini, oduzela univerzalnu dimenziju i pretvorila ga u instrument sukoba sa Sovjetskim Savezom. Reč je o *Termination of Assistance* („ograničenoj pomoći"), koja nalaže obustavljanje pomoći nekoj zemlji u slučaju „da se ne ispunjavaju obaveze koje se odnose na liberalizaciju nacionalne ekonomije ili kad nastanu političke promene suprotne američkim interesima".

jetskog Saveza nastala je 7. oktobra 1949. Demokratska Republika Nemačka (*Deutschland Demokratische Republik*, DDR).

Za uspeh evropskih integracija nedvojbeno su uticale sve ove podele i konfrontacije kojima je bio izložen svet nakon Drugog svetskog rata. Nijedan taj faktor ne bi mogao da doprinese njihovoj brzini, da nije bilo naglog ekonomskog rasta koji je posle 1948. bio bez presedana u dotadašnjoj istoriji.[3]

Zahvaljujući uspešnom startu koji je obezbedio „Maršalov plan" kao i mentalitetu nemačkog naroda kome je svojstven *Ordnung und Disziplin* kao i *Arbeit und nur Arbeit* dogodio se *Wirtschaftswunder* – ekonomsko čudo, koje će doprineti rehabilitaciji nacije brže i bolje nego što je to iko mogao predvideti. Na drugoj strani, *Wirtschaftswunder* je dokazao da bez demokratske politike nema uspešnog upravljanja ni tržišnom ekonomijom. [Laker, 1999: 259-263]

Trijumfalni ekonomski oporavak zapadne Evrope iniciran „Maršalovim planom" dao je povoda za nova razmišljanja. Ona su bila u kontekstu evidentnih pojedinačnih uspeha nacionalnih ekonomija, te se s pravom postavljalo pitanje kako bi tek ove ekonomije napredovale ujedinjene i kada bi sve prepreke između nacionalnih država bile uklonjene. Bio je ovo virus ideje koja će još uvek nesigurnom *Evropskom pokretu* dati novi izvor energije. Ideja se dopala ne samo onima koji su ekonomsko ujedinjenje videli kao krajnji cilj, nego i onima koji su ga videli kao instrument za unapređenje osnovnih političkih procesa.

Međutim, nije sve baš išlo tako glatko. Nacionalističko krilo francuske vlade na čelu sa generalom Šarlom de Golom (1890-1970) izražavalo je skepticizam u pogledu mogućih integracija sa tradicionalnim neprijateljem. Kako je pak prevagu odnela struja koja je propagirala „zajedništvo", ubrzo se pristupilo realizaciji plana. Ključnu ulogu da odgovore izazovu odigrali su Žan Mone (1888-1979), Robert Šuman (1886-1963), Rene Pleven (1901-1993), Pol-Anri Spak (1899-1972), Ansid de Gasperi (1881-1954) i Konrad Adenauer (1876-1967). [Šulce, 2002: 217]

U znak sećanja na Dan pobede nad fašizmom, ustanovljen je 9. maja 1950. godine Dan Evrope. Istog dana, tadašnji francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman je predstavio svoj dalekosežni paket kreiranja i organizovanja evropskog kontinenta, pročitavši deklaraciju kojom je pozvao Francusku, Nemačku i ostale demokratske zemlje da udruže svoje industrije u prvu konkretnu zajedničku instituciju.

Predlažući stvaranje prve nadnacionalne evropske institucije, koja bi upravljala bazičnom industrijom (eksploatacijom uglja i proizvodnjom čelika), a zapravo kontrolisala vojnu industriju zemalja članica, Šuman je

3 U periodu od 1948. do 1963. prosečna godišnja stopa rasta BNP u Nemačkoj je iznosila 7,9 %, u Italiji 6% , u Francuskoj 4,5% i Velikoj Britaniji 2,5%.

pozvao na ujedinjenje zemlje koje su se bezmalo među sobom uništile u toku poslednjih osamdeset godina:

„Političke granice su rezultat istorijskog i etničkog razvitka, jedne dugogodišnje težnje ka nacionalnom jedinstvu. Takve granice niko ne pomišlja da ukine. One su se nekada pomerale nasilnim zauzimanjem ili unosnim brakovima. Danas je dovoljno da im se smanji cena. Naše evropske granice bi trebalo da što manje ometaju razmenu ideja, ljudi i dobara. Ubuduće bi iznad zastarelih nacionalizama trebalo da prevladava osećanje solidarnosti. Zasluga nacionalizma je što su državama dali tradiciju i solidnu unutrašnju strukturu. Na tom starom temelju se mora napraviti novi sprat. Prema tome, to znači da bi buduće evropske integracije počivale na nacionalnoj osnovi. Ako postoji neki nauk koji se može iskristalisati iz brojnih neuspeha evropskih nastojanja oko ujedinjenja, onda je to da se u evropske integrativne procese može ići samo sa nacijama – a ne protiv njih i njihovih legitimnih osobenosti. Takođe, i nacije bi trebalo da nauče da one svakako nisu jedno i nedeljivo, već da su sastavljene od mnoštva etničkih, jezičkih i regionalnih entiteta.“ [www.lemonde.fr]

Kancelar Adenauer je oberučke prihvatio ovaj predlog, jer je on Nemcima značio ne samo prvo izlaženje na međunarodnu scenu, nego je omogućio bekstvo od sopstvene prošlosti. Na taj način je prvi put zaživela nadnacionalna organizacija jednog bitnog područja privrede, koje se do tada nalazilo u nadležnosti nacionalnih država. Za očekivati je bilo da će u bliskoj budućnosti iz ekonomske integracije centralnog privrednog sektora (uglja i čelika), uslediti i svekoliko ujedinjenje evropskih država i naroda. [Radosavljević, 2007]

Evropska zajednica za ugalj i čelik (ECSC) osnovana je u Parizu 18. aprila 1951, sa primarnim zadatkom da organizuje proizvodnju strateških sirovina u Francuskoj, Nemačkoj, Italiji i zemljama Beneluksa (Belgiji, Holandiji i Luksemburgu). Glavni motiv za osnivanje zajednice predstavljala je obostrana želja za prekidom tradicionalnog nemačko-francuskog neprijateljstva, s kojim bi se eliminisala ugroženost Francuske od strane Nemačke, jer bi Francuska učestvovala u eksploataciji Rura i Sara. Za prvog predsednika Zajednice za ugalj i čelik izabran je Žan Mone. Pored ovoga, članice zajednice postigle su sporazum i oko slobodne trgovine ugljem i čelikom, da konkurencija bude zdrava i lojalna, a ne isključiva, kao i da u slučaju kriza preuzmu kontrolu nad cenom i proizvodnjom. [Dejvis, 2005: 1083-1084]

Već maja naredne godine predstavnici država članica Evropske zajednice za ugalj i čelik potpisali su ugovor o stvaranju Evropske odbrambene zajednice (EDC). Ovaj predlog je podstakao tadašnji predsednika francuske vlade Rene Plevena, koji se zalagao za stvaranje zajedničke evropske

vojske sa jednim evropskim ministarstvom odbrane. Ideja o formiranju jedinstvenih vojnih formacija je još dublje zadirala u nacionalna prava, jer su oružane snage smatrane područjem izvornog suvereniteta nacionalnih država. Međutim, realizaciju ovog ugovora ponovo je suspendovala tvrdokorna De Golova politika.

Nakon kratkotrajne pauze usledila je inicijativa da se formuliše jedan ustavni akt, koji bi svim budućim integrativnim koncepcijama *apriori* dao zakonsku snagu, što bi onemogućilo pravnu samovolju pojedinaca. Šestorica ministara spoljnih poslova su septembra 1952. godine donela odluku da prošireni evropski parlament, kao skupština, sačini ustav Evropske političke zajednice. Ova nova zajednica trebalo je da bude nadležna za pitanja iz oblasti uglja, čelika i odbrane, kao i da obezbedi koordinaciju spoljne politike država članica. Ostali ciljevi formiranja Evropske političke zajednice sastojali su se u razvoju jedinstvenog tržišta, podizanju životnog standarda i stope zaposlenosti. Sam nacrt ustava, koji je prihvaćen marta 1953, predvideo je gustu mrežu institucionalnih pravila sa jakim nadnacionalnim akcentima.

Sledeći bitan momenat u razvoju evropskih integracija predstavljala je konferencija u Mesini juna 1955, na kojoj je doneta odluka o povezivanju „evropske šestorice" na dva nova koloseka – u razvoju ekonomskih odnosa i u razvoju atomske energije. Koncepcijsku osnovu činio je tzv. Spakov izveštaj, nazvan po belgijskom političaru Pol-Anri Spaku, na osnovu kojeg je 25. marta 1957. Potpisan Rimski ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (ECE) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom). Osnovni motiv potpisivanja ovih ugovora bio je stvaranje carinske unije, koja bi omogućila smanjenje carinskih taksi i trgovinskih barijera u formiranju jedinstvenog tržišta, kao i zajedničke projekte u sferi nuklearnih i kosmičkih istraživanja. [www.europa.eu.int]

Da se realizacija programskih ciljeva Rimskog ugovora ne prepusti slučaju, formirana su četiri nova tela – Savet ministara (sa zadatkom kontrole i odobravanja svih političkih odluka), Evropska komisija (kao izvršni organ), Evropski sud pravde i Evropski parlament.

Istovremeno, formiranjem zajedničkog tržišta (simbola Evropske ekonomske zajednice) usklađeni su bili poreski sistemi (uveden je jedinstven porez na dodatnu vrednost), poljoprivredna proizvodnja i transportni saobraćaj. Ugovori su stupili na snagu 1. januara 1958.

Korak po korak, unutar zajednice su smanjivane carinske stope i druge prepreke u obezbeđenju slobodne trgovine (početkom 1958. carinska stopa je smanjena za industrijske proizvode za 10%, a dve godine kasnije još za preostalih 14%). Ukidanje carine na agrarne proizvode teklo je najsporije (do 1962), usled nacionalnih prepreka u cilju zaštite poljoprivred-

nih proizvođača. Postepeno i na ovom polju dolazi do zamene nacionalnih tržišnih propisa o agraru evropskim tržišnim propisima o poljoprivrednim proizvodima.[4] [Mintas Hodak, 2004: 9-7]

Naredni momenat, bitan za multinacionalno povezivanje Evrope, predstavljao je Ugovor o prijateljstvu iz 1963, odnosno Jelisejski sporazum, koji su potpisali kancelar Adenauer i do tada ksenofobični francuski predsednik De Gol, s namerom da uspostave još bližu saradnju u oblasti spoljnih poslova, odbrane i jedinstvenog obrazovnog sistema kako bi prevazišli sve antagonizme. Spajanje Nemačke i Francuske po želji njihovih lidera, trebalo je da postane pokretačka snaga apsolutnog ujedinjenja Evrope. Već tom prilikom istaknuti su zahtevi za stvaranjem ekonomske i monetarne unije, kako bi se predupredile krize prouzrokovane nacionalno orijentisanim privredama i politikama.

Jedan od ključnih momenata u istoriji evropskih integracija vezan je za potpisivanje tzv. Luksemburškog kompromisa iz 1966, kojim su se države članice Evropske zajednice dogovorile da se u slučajevima spornih pitanja mora postići konsenzus. Ukinuto je većinsko odlučivanje, a ukoliko nije bilo moguće postići zajednički dogovor, prihvaćen je predlog Francuske da sve zemlje članice, ako su ugroženi njihovi vitalni interesi, imaju pravo veta. Smatra se da je Luksemburškim kompromisom postignuto evropsko jedinstvo, ali i da su zaustavljeni brojni razvojni koncepti dinamičnije integracione politike. [Dimitrijević - Munitlak, 2008: 11-13]

Od posebnog zanačaja je bila Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS) jula 1973. u Helsinkiju. Prilikom otvaranja prve ministarske konferencije, osnovna poruka u pozdravnom govoru tadašnjeg predsednika Republike Finske Urha Kekonena (1900-1986) glasila je: „Bezbednost se ne ostvaruje podizanjem ograda, bezbednost se ostvaruje otvaranjem vrata.“ Ta vizija Evrope bez rata, blokova i blokovskih barijera, postala je, u suštini, ideja vodilja i krajnji cilj ovog sveevropskog poduhvata, u praksi nazvanog procesom KEBS. A taj cilj je za nepune dve decenije i ostvaren – pale su blokovske ograde i širom su bila otvorena vrata svih evropskih država i naroda.[5]

---

4 I pored usklađivanja zajedničkih carinskih stopa, na unutrašnjem tržištu su granične kontrole još uvek morale da postoje zbog neusklađenog poreskog zakonodavstva. U toku izjednačavanja tržišnih propisa u oblasti poljoprivrede, spoljašna carina zamenjena je *prelevmanima* (posebnom taksom) radi izjednačavanja cena prilikom uvoza/izvoza poljoprivrednih proizvoda (zbog niskih cena na svetskom tržištu, prilikom uvoza su cene podizane, a prilikom izvoza snižavane).

5 Na Budimpeštanskom samitu 1994. od Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi nastala je modifikovana, nova Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS). OEBS se u osnovi po svemu razlikovao od ranijeg KEBS-a. Pre svega, ova organizacija više nije radial na unapređenju procesa *detanta*, nego na upravljanju procesom demokratskog preobražaja bivših socijalističkih država iz istočne i jugoistočne Evrope i na unapređenju regionalne saradnje. Neposredni ciljevi Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi, definisani u Pariskoj povelji, predstavljaju demokra-

Od početka sedamdesetih godina krenulo se sa reformama u pravcu povećanja efikasnosti delovanja i transparentnosti donošenja odluka u Evropskoj zajednici. Bitne su i neke institucionalne promene ‑ na predlog belgijskog premijera Lea Tindemansa (1922-1978) formira se 1975. Savet Evrope. Tekovine Rimskog ugovora o unapređenju zajedništva u ključnim privrednim oblastima omogućile su korišćenje atomske energije u mirolјubive svrhe, zajedničko tržište i slobodu kretanja. [Šmale, 2003: 250-256]

Rastući privredni napredak Evropske ekonomske zajednice je magnetskom privlačnošću delovao na ostale države koje ubrzo jedna za drugom potpisuju ugovore o pristupanju Zajednici. Velika Britanija, Irska i Danska to čine 1973 godine, Grčka (1981), a Španija i Portugal od 1. januara 1986. Tako je uoči potpisivanja Jedinstvenog evropskog *akta* krajem februara 1986, broj zemalja članica Evropske zajednice iznosio je 12.[6]

Ključni događaj se, ipak, dogodio 1985, kada su se igrom slučaja dva čoveka našla u žiži evropskih zbivanja. Jedan je bio Mihail Gorbačov – novi predsednik Sovjetskog Saveza, a drugi Žak Delor – novi predsednik Evropske komisije. Iako su ih kritičari odmah napali „da im nedostaje osećaj za realnost", jer su pokušali da „reformišu ono što se ne može reformisati" i da „integrišu ono što se ne može integrisati", zahvaljujući njihovoj inicijativi Evropa se promenila za samo nekoliko godina.

Dešavanja na Istoku bila su mnogo dinamičnija, za razliku od „neinteresantnih" dešavanja na Zapadu. A započela su jednim bizarnim incidentom koji se dogodio 28. maja 1987, kada je izvesni devetnaestogodišnji Nemac – Matijas Rust u malom sportskom avionu preleteo vazdušno „minsko polje" od Hamburga do Moskve. Pilotirajući u visini krošnji drveća, uspeo je da kroz najsavršeniju protivvazdušnu odbranu sleti na pločnik moskovskog Crvenog trga. Potpuno sam, učinio je čitav Hladni rat smešnim.

Ono što je socijalizam učinilo ranjivim i bilo pogubno za SSSR, ipak nije bio „slučaj Matijasa Rusta" niti konfrontacija na vojnom planu sa zapadnom alijansom, nego nemoć sovjetske privrede da se odupre invaziji kapitalističke ekonomije. Država više nije bila u stanju ni da reprogramira svoje dugove ‑ Sovjetski Savez tone u sve dublju krizu, a inflacija razara sva koheziona tkiva istočnog bloka. [Fridman, 1997]

---

tizaciju svih društava zasnovanoj na ljudskim pravima, ekonomskim slobodama i univerzalnoj bezbednosti.

6 Tvorac Jedinstvenog evropskog akta bio je Žak Delor. Aktom su predviđeni: slobodna poslovna konkurencija, legislativna zaštita potrošača, ujednačavanje životnih standarda građana, uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija (unifikovani obrazovni profili) i jedinstvene odredbe o kontroli etra (o emitovanju radio i televizijskog programa) i telekomunikacijama. Na kraju je usvojena i zvanična zastava Saveta Evrope – dvanaest zlatnih zvezdica na tamno-plavoj podlozi, kao i himna - Betovenova „Oda radosti" iz IX simfonije.

Sa detronizacijom komunizma, vizija povratka zemalja Istočne Evrope u jednu slobodnu, miroljubivu, prosperitetnu i jedinstvenu Evropu postala je sve izvesnija. Njeno priključenje podrazumevalo je proširivanje postojećeg, odnosno formiranje novog „unutrašnjeg" tržišta, sa kojim su se zemlje Evropske zajednice ubrzo suočile. Promene na Istoku i nemačko ujedinjenje potpuno su multiplikovali dotadašnje odnose i situaciju u Evropi učinili složenom. [Majer, 2006: 171-176] Delor je shvatio da bez prihvatanja država bivšeg Istočnog bloka u zajedničke institucije postoji realna opasnost da će se Evropa kao celina razići ili u blažoj varijanti pretvoriti, poput Ujedinjenih nacija, u klub vlada.

Polaznu tačku u rešavanja novonastalih odnosa predstavljala je konferencija u Mastrihtu na kojoj je završena najdalekosežnija reforma Rimskog ugovora. Naime, na konferenciji je rođena ideja o stvaranju Evropske unije (EU), koja je i realizovana 7. februara 1992. potpisivanjem ugovora u ovom holandskom gradu. Ugovorom je predviđeno da se Evropska zajednica, kao institucija integrisana pretežno na ekonomskim osnovama i političkoj saradnji, transformiše u Uniju koja bi obuhvatala osim navedenih i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku („drugi stub") i saradnju u oblasti unutrašnje politike i pravosuđa („treći stub").[7]

LITERATURA

Dejvis, Norman. *Evropa – jedna istorija*, Novi Sad: Vega media, 2005.

Dimitrijević, Bojan – Munitlak Ivanović Olja. *Ekonomika evropskih integracija*, Novi Sad: Fakultet za uslužni biznis, 2008.

Fridman, Milton. *Kapitalizam i sloboda*, Novi Sad: Global book, 1997.

Gedis, L. Džon. *Hladni rat*, Beograd: Clio, 2003.

Gilbert, Martin. *Winston S. Churchill*, vol. 8, *Never Despair 1945-1965*, Boston: Houghton Mifflin, 1988.

Hobsbaum, Erik. *Doba ekstrema*, Beograd: Dereta, 2004.

Laker, Volter. *Istorija Evrope 1945-1992*, Beograd: Clio, 1999.

Majer, Tomas. *Identitet Evrope*, Beograd: Albatros plus – Službeni glasnik, 2009.

Mintas Hodak, Ljerka. *Uvod u Evropsku uniju*, Zagreb: Mate, 2004.

7 Sporazumom iz Mastrihta udareni su temelji („prvi stub") evropskih integracija, koji su postali još čvršći potpisivanjem ugovora iz Amsterdama (1997) i Nice (2001). Kroz ova tri ugovora „zaokružena je arhitektura" Evropske unije. Prvi stub čine sve dotadašnje institucije koje su pripadale Evropskoj zajednici (ECSC; Euratom, EEC), dok druga dva „bočna" stuba predstavljaju oblasti u kojima članice pokazuju spremnost da prenesu na zajednicu veći deo svog nacionalnog suvereniteta.

Radosavljević, Duško. *Evropska Unija, razvoj – institucije – proširenje*, Novi Sad: USEE, 2007.

Sampson, Anthony. *The New Europeans*, London: Hodder & Stoughton, 1968.

Šmale, Volfgang. *Istorija evropske ideje*, Beograd: Clio, 2003.

Šulce, Hagen. *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: Filip Višnjić, 2002.

Vajdenfeld, Verner – Vesels, Volfgang. *Evropa od A do Š*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2003.

www.europa.eu.int

www.guardian.co.uk

www.lemonde.fr

www.thetimes.co.uk

THE HISTORICAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION (1945-1992)

Abstract: This paper is an attempt to synthesis the most important events that marked the Cold War era and preceded the creation of the European Union. In this regard, stressed the importance of individual personality, without whose initiative to avoid the institutional connections of European countries. The creation of common institutions, which will gradually cover all areas of public life, has allowed the "silent" switch of European nation states in Europe - the state of nations.

Key words: *The European Movement, Robert Schuman, Konrad Adenauer, European Coal and Steel Community, European Comunnity, Jacques Delors.*

Žarko Paunović
Fakultet političkih nauka,Univerzitet u Beogradu

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESU EVROPEIZACIJE SRBIJE

Rezime: U ovome radu pokazujem da je za uspešan projekat evorpske integracije Srbije vrlo važan drugi značajan aspekt ovog procesa, a to je evropeizacija Srbije. Time u stvari razlikujem evropske integracije (neoinstitucionalistički pristup) od evropeizacije kao dublje socijalne i političke integracije društva (normativni pristup). Evropeizacija se u ovom slučaju razmatra kao koncept koji se bavi pitanjem promena na nacionalnom nivou koje donosi proces evropskih integracija. U ovom užem tumačenju procesa evropeizacije koji podrazumeva prihvatanje „evropskih političkih vrednosti" i deliberativne demokratije, pronalazim značajnu ulogu civilnog društva. Integrisane političke zajednice (zasnovane na građanskom poverenju, građanskim vrlinama i vrednostima) nema bez aktivne uloge civilnog društva.

Ključne reči: *civilno društvo, politička zajednica, evropeizacija, demokratizacija, evropska integracija, socijalna integracija*

Uvod

Iako postoji Evropska unija, Evropska politička zajednica je u nastajanju. Udružile su se države na osnovu ugovora, a ne ljudi, pa je pitanje socijalne integracije i stvaranje evropskog identiteta, kao kohezivnog elementa političke zajednice, jedno od najvažnijih. Veliki broj teoretičara je uvideo značajan demokratski deficit u stvaranju Evropske unije, jer uspeh u stvaranju stabilnih i efikasnih institucija i harmonizacija politika država članica, zavisi od procesa komunikacije i nastajanja javne sfere, koja bi omogućavala građanima da učestvuju u oblikovanju evropske politike – a, sfera u kojoj to oni jedino mogu jeste sfera civilnog društva. Taj proces u kome glavnu ulogu ima civilno društvo je proces evropeizacije, a koji je ostvarljiv preko koncepta demokratizacije i aktivne uloge građana u njemu (civilnog društva).

Sve do kasnih osamdesetih godina, retko su se na nivou Evropske unije pominjale organizacije civilnog društva i trećeg, neprofitnog sektora, već se uglavnom govorilo o ekonomskim pitanjima, pa čak veoma malo i o političkim. Međutim, kako su se širile evropske integracije unutar same Evropske unije i kako je dolazilo do sve većeg broja revizija ugovora o ujedinjenoj Evropi, sve više je do izražaja dolazila politička komponenta stvaranja evropske zajednice. Tako, početkom devedesetih godina počinje novo razdoblje jačanja i razvoja organizacija civilnog društva na evropskoj razini. Ovo je rezultat sve većeg interesa evropskih institucija za socijalne probleme i pritiska organizacija civilnog društva da EU učine osetljivom na društvene probleme. Sa tim procesom pojavljuje se i veliki broj organizacija koje zastupaju interese civilnog društva na razini EU - različitih lobista i interesnih grupa koje imaju i svoje stalne kancelarije u Briselu. Ta nastala mreža organizacija civilnog društva je kompleksna, raznolika i u stalnom porastu. Slika civilnog društva je vrlo složena i često se čini prilično nejasnom s obzirom na činjenicu da ne postoji uobičajena, a kamoli zakonski prihvaćena definicija pojama „organizacije civilnog društva". Tako G. Moro u svom istraživanju „Interakcija javnih institucija sa građanskim organizacijama", navodi da „postoji oko 30 različitih naziva za organizacije civilnog društva koje se pojavljuju u zakonu i uredbama" u 22 evropske države.[1]

Zbog različitosti oblika organizacija civilnog društva, važno je započeti sa definicijom tog raznolikog i višestrukog fenomena, a zatim videti kakvu on ulogu ima i može da ima u evropeiziranju same Evrope i stvaranju evropske političke zajednice (evropskih građana), te gde je tu civilno društvo Srbije i koliko ono može da pomogne evropeizaciji Srbije.

O pojmu civilnog društva

Višeznačnost termina civilno društvo je glavno obeležje koje ga prati još od Aristotela, pa sve do novovekovnih shvatanja. Osnovni pojmovi građansko/civilno društvo, ili pak društvo građana, političko društvo, se nekada upotrebljavaju kao istoznačni, a u nekim teorijama kao različiti pojam. Isti u savremenoj teoriji ima dva glavna tumačenja. Jedno je ono koje ga određuje kroz ekonomsku aktivnost (poprište reprodukcije materijalnog života), a drugo je ono koje ga određuje kroz politički značaj (briga za opšte dobro), u kom se suština civilnog društva vezuje za pluralitet udruživanja. Za savremeno shvatanje pojma civilnog društva važno je uočiti i praviti razliku između pojmova građansko društvo i civilno društvo. U pojam građanskog društva je

1 Za detaljnije informacije videti G. Moro, „Public institutions interacting with citizens' organisations",
http://www.activecitizenship.net/documenti/Final%20CNE%20Survey%20Report.pdf, 2004., p. 11.

po nekim autorima uz državu uključeno i tržište, dok pojam civilnog društva obuhvata sve ono što se u društveoj interakciji može podvesti pod nedržavno i neprivredno (Walter Reese-Schäfer)[2]. U savremenim raspravama o civilnom društvu ono je svedeno na dobrovoljne, nezavisne od vlade, neprofitne organizacije i udruženja i nove društvene pokrete. U tom domenu civilno društvo je nemilitarističko, laičko i civilizirano društvo, koje se uzdiglo do određenog civilizacijskog nivoa slobodnih ljudi i koje se zasniva na poštovanju osnovnih ljudskih prava i građanskih sloboda, toleranciji, demokratskoj javnosti, vladavini prava te ekonomskom, socijalnom i političkom pluralizmu. U ovom značenju civilno društvo je društvo građana, koji su međusobno povezani u razna udruženja i mreže udruženja.

V. Perez Diaz[3], u okviru moderne istorije razvoja pojma civilnog društva određuje na tri načina, kako se ono danas pojavljuje i prikazuje. Prvo, najopštije i najšire tumačenje, ovaj pojam upotrebljava za onaj tip društava u kojima postoji vladavina prava, ekonomija zasnovana na tržišnim principima, društveni pluralizam, odgovorna vlast, nezavisna javna sfera. U ovom slučaju, pojam civilnog društva se upotrebljava kao sinonim i zamena za termin „demokratsko društvo", „kapitalističko društvo", „otvoreno društvo", i to za društvo u celosti. Druga, uža definicija, ali koja više ne obuhvata društvo u celini, odnosi se na one delove društva koji ne pripadaju državi, ali uključuju ekonomiju i tržište, javnu sferu i udruženja građana, ili kako ga on još naziva „ne-vladino civilno društvo". U ovom slučaju civilno društvo isključuje sferu vlasti, ali uključuje ekonomiju, tržište i privatni život. Treća, najuža definicija isključuje iz svog sadržaja ne samo vlast i vladine institucije, već i ekonomiju i tržište. Civilno društvo je suženo samo na ono što se danas naziva nevladin, neprofitni sektor, nove društvene pokrete i autonomnu javnu sferu, sa nezavisnim institucijama kao što su univerzitet, crkve, sindikati. Ova treća definicija je osnovna za definisanje i određivanje asocijativističkog koncepta civilnog društva. Ona u civilno društvo ne ubraja državu, ne ubraja ekonomiju, pa ni političko društvo u smislu delovanja političkih stranaka.

Iako postoje razne teorije i definicije civilnog društva, često i međusobno suprostavljene,[4] u civilnoj autonomiji i delovanju, moguće je odrediti njihov minimalni zajednički imenitelj. "(1) U minimalnom značenju, civilno društvo postoji tamo gde postoje slobodna udruženja koja nisu pod tutorstvom državne vlasti. (2) U strožijem značenju, građansko društvo pos-

2 Walter Reese-Schäfer (2004), "Civilno društvo i demokracija", Politička misao, (41)3: 65-79.

3 Perez-Diaz, Victor (1998), *The Return of Civil Society*, Cambridge, London, Harvard University Press.

4 O tome opširnije videti u knjizi: Vukašin Pavlović (2005), Civilno društvo i demokratija, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd.

toji tamo gde društvo kao celina može samo sebe da strukturira i da koordinira svoje akcije kroz slobodna udruženja. (3) Kao alternativa ili dodatak drugom značenju, o građanskom društvu možemo govoriti tamo gde bi udruženja, u zajedničkom nastupu, značajno mogla da odrede državnu politiku ili da utiču na njen smer."[5] Okosnica svih definicija jeste relativna autonomija civilnog delovanja u odnosu na državu i vlast, koja je u modernom tumačenju ovog pojma proširena i na neka druga polja.

Asocijativistički kocept civilnog društva prihvata i Philippe Schmitter[6] koji ga određuje "kao skup ili sistem samoorganizovanih grupa za posredovanje odnosno povezivanje, koje su:

a) relativno nezavisne kako od javnih vlasti tako i od privatnih proizvodnih jedinica (firmi) i reprodukcije (porodica),
b) sposobne da promišljaju ali i preduzimaju akcije u odbranu ili promociju svojih i opštih interesa,
c) koje ne nastoje da zamene ni državu ni privatne jedinice produkcije, da bi preuzele odgovornost za upravljanje zajednicom u celini, saglasne da deluju u okviru prethodno ustanovljenih pravila "civilne" prirode, to jest iskazujuću obostrano uvažavanje".

Slično, civilno društvo određuje i Lari Dajmond (Larry Diamond) koji kaže da je civilno društvo "područje organizovanog društvenog života, koje je dobrovoljno, samogenerirajuće (uglavnom), samodovoljno, autonomno od države i povezano s legalnim poretkom ili skupom zajedničkih pravila. Ono je različito od "društva", po tome što uključuje građane koji kolektivno deluju u javnoj sferi kako bi izrazili interese, raspoloženja i ideje, razmenili informacije, ostvarili zajedničke ciljeve, istakli zahteve državi i učinili državne službenike odgovornima."[7]

Iz gore navedenih definicija civilnog društva, uočljivo je da svako društveno delovanje nije relevantno za razvoj civilnog društva. Delovanje u privatnoj sferi (civilni život), još uvek ne znači da se može govoriti o civilnom društvu. Tek privatno delovanje građana usmereno ka javnim poslovima i opštem dobru dovodi do onih veza i uspostavljanja komunikacija i akcija koje čine civilno društvo. Te veze i akcije se ostvaruju preko kolektivnih društvenih aktera tj. organizacija civilnog društva koje imaju različite ciljeve i metode delovanja.

Među najznačajnije kolektivne aktere civilnog društva ubrajaju se nevladine neprofitne organizacije, mediji, crkvene organizacije i religijske grupe, sindikati, kao i brojne lokalne inicijative za razvoj zajednice. "Polazna tačka

5 Čarls Tejlor (2000), Prizivanje građanskog društva, Beogradski krug, Beograd, str. 15.

6 Schmitter Philippe (1997), "Civil Society East and West", in Consolidating the third wave democracies – Themes and Perspectives, Edited by Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu and Hung-Mao Tien, Baltimor and London: The Johns Hopkins University Press.

7 Larry Diamond, "Toward Democratic Consolidation", Journal fo Democracy, July 1994, Volume 5, Number 3, John Hopkins University Press, Baltimore, p. 5.

koncepta civilnog društva je građanin sa svojim individualnim civilnim pravima, a u njegovom središtu su građanske organizacije i udruženja."[8] Iz ovog koncepta Vukašin Pavlović unutar građanskog društva razlikuje tri nivoa: "građani kao pojedinci, individue; udruženja odnosno asocijacije građana, društveni pokreti i građanske ustanove; i javnost."[9]

Država može da podstakne razvoj civilnog društva ali i da ga uguši. Zdravo civilno društvo štiti pojedinca od države. No, ni civilno društvo ne treba gledati, niti to ono jeste, kao izvor spontanog reda i sklada, već sukoba i napetosti. Stoga je neminovno uplitanje države (vlade) u regulisanje odnosa unutar civilnog društva (vladavina prava i pravna država). Pri ovom legitimnom uplitanju države, važno je naći meru i balas do koje granice država može ići i koju ne sme preći. "Odnos države i civilnog društva podrazumeva da bez dobro uređene države nema garancija prava koja omogućavaju funkcionisanje civilnog društva. S druge strane, civilno društvo je stalna potencijalna kritika svakog eventualnog pokušaja države da se (u skladu s logikom ekspanzije, koja je inherentna svakoj vlasti) pretvori u dominantnu silu."[10] Time se nameće obaveza saradnje i partnerstva (konfliktnog partnerstva), političke države i civilnog društva i njihovog dinamičnog i kontinuiranog odnosa. Uslovljenost nastanka države od strane društva i društva od strane države čine dijalektički odnos koji je Majkl Volzer nazvao "paradoks argumenta civilnog društva". "Samo demokratska država može stvoriti demokratsko građansko društvo; samo demokratsko civilno društvo može podržavati demokratsku državu" (navedeno prema Đorđe Pavićević: 1998; 24). Demokratsko civilno društvo zahteva demokratsku državu jer je ona ta koja obezbeđuje ustavni, pravni i politički okvir za njegov nastanak i razvoj. S druge strane, demokratske države nema bez snažnog civilnog društva. Linc i Stepan navode još jedan argument koji je značajan naročito za zemlje kao što je Srbija, a to je da, civilno društvo ima veoma važnu ulogu u otpočinjanju i završetku tranzicije: "Jedno robusno civilno društvo, sa svojom sposobnošću da rađa političke alternative i nadzire vladu i državu, može pomoći da tranzicija otpočne, pomoći u pružanju otpora povratku na staro i u dovršenju procesa tranzicije, kao i učvršćenja i produbljenja demokratije. U svim fazama demokratskog procesa, prema tome, jedno aktivno i nezavisno građansko društvo je od neprocenjive koristi."[11]

---

8 Vukašin Pavlović (2005), Civilno društvo i demokratija, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 79.

9 Vukašin Pavlović (2005), isto, str. 81.

10 Dragica Vujadinović (2004), "Pojam civilnog društva u savremenom kontekstu", Civilno društvo i politička kultura, Knjiga 2, urednici: Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati, Veselin Pavićević, CEDET, Beograd, str. 18.

11 Huan Linc, Alfred Stepan (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, str. 24.

Ipak, mislimo da bi se većina savremenih istraživača složila sa izjavom da se moderno civilno društvo odnosi na „ukupnost institucija, organizacija i pojedinaca smeštenih između porodice, države i tržišta, kojima se ljudi dobrovoljno pridružuju kako bi pridoneli opštem interesu“.[12]

Civilno društvo u Srbiji

Aktivistički i asocijativni koncept civilnog društva je, iako sa zakašnjenjem, prihvaćen i u Srbiji u kojoj je "potisnuto civilno društvo" (opširnije o tome videti u Vukašin Pavlović: 1995), uspelo da se krajem devedesetih godina izdigne u jednog vrlo važnog aktera za svrgavanje autoritarnog i nedemokratskog poretka. Otpor ratu, strahu, mržnji i nasilju koji su građani kontinuirano u sve većem broju iskazivali tokom devedesetih godina, ostavio je iza sebe i stvorio niz nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva. To je, prema svim dosadašnjnim istraživanjima javnog mnenja jedini period u kojem su građani pridavali veći i pozitivniji značaj organizacijama civilnog društva od negativnog. NVO su veće poverenje od nepoverenja imale samo tokom 2000. godine, u vreme proizbornih kampanja kada su bili aktivni činilac "društvene opozicije" tadašnjem režimu. Očekivalo se da će nakon ovog perioda organizacije civilnog društva nastaviti sa ubrzanim razvojem (kvantitativnim i kvalitativnim) i da će nastati jedno solidno razvijeno civilno društvo koje će se razvijati paralelno sa razvojem moderne demokratske države. No, to se nije dogodilo. Civilno društvo nije više "potisnuto", ali nije ni jako, robusno, civilno društvo, kakvo bi trebalo jednoj slaboj državi kakva je Srbija. Ono je upravo onakvo kakva je i država – slabo. Džon Kin kaže da "slabo civilno društvo nije logičan korelat snažne države i (obrnuto) da snažna, "preterano razvijena" država ne proizvodi poslušno i mirno društvo" (Džon Kin: 2003; 37).

Civilno društvo u Srbiji je u periodu posle Drugog svetskog rata imalo tri faze razvoja:

- prva faza, posleratna do 1990. godine – faza potisnutog civilnog društva,
- druga faza, od 1990-2001. godine - faza mobilizatorsko-aktivističke funkcije civilnog društva,
- treća faza, od 2001. godine do danas faza normativno-kričke uloge civilnog društva.

U svim ovim fazama, civilno društvo je uslovljeno negativnim odnosom države prema njemu, ili bukvalno rečeno, odnosom nepoverenja države prema građanima.

12 Helmut K. Anheire and Regina A. List, *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-profit Sector*, Routledge, London, 2005, p. 54.

Nakon perioda potisnutog civilnog društva tokom osamdesetih godina, ono je devedestih godina naglo iskrslo i odigralo značajnu ulogu nosioca političke kulture otpora i novih demokratskih vrednosti, koje su dovele do korenite promene političkog režima. Novi početak demokratizacije Srbije i poslovi njene društvene modernizacije, su pretpostavljali i važnu ulogu civilnog društva u njima. Civilno društvo u Srbiji se značajnije pojavilo već na početku uspostavljanja autoritarnog režima (prelaz iz 80-ih u 90-te godine)[13]. Ono je tokom 90-ih imalo svoje uspone i padove, ali je uspelo da preživi i nastavi da se razvija. "To pokazuje da u savremenim evropskim društvima jednostavno nije moguće ukinuti sve oblike civilne autonomije, ma kako autoritarni bili oblici političkog života. Istina ono je u tim godinama najčešće bilo potisnuto civilno društvo, ali je povremeno bilo vrlo aktivno i izuzetno mobilisano. Vrhunac mobilizacije civilnog društva tokom autoritarnih devedesetih godina predstavljaju tromesečni civilni protesti u zimu 1996/97, karakteristični, između ostalog, po protestnim šetnjama i po najhladnijem vremenu. Najzad, bez snažne podrške civilnog društva krajem 90-ih i u 2000-oj, teško je zamisliti da bi demokratske promene uopšte bile moguće."[14]

Nakon započetih demokratskih procesa u oktobru 2000. godine, u kojima su i organizacije civilnog društva odigrale značajnu ulogu, sektor civilnog društva se našao u novoj ulozi i poziciji. Naviknute da uglavnom deluju reaktivno i ad hoc, ove organizacije su se zatekle u situaciji da moraju menjati svoju strategiju i načine rada. Jedan deo te nove strategije jeste i izmenjen odnos prema novoj vlasti. Nakon završenih proizbornih kampanja i izlaska iz situacije u kojoj su nevladine organizacije, sindikati, mediji, razne neformalne građanske grupe i organizacije (protestne grupe) bile neprijateljske i antivladine organizacije, stvorili su se uslovi za otpočinjanje komunikacije i saradnje sa državnim sektorom. Dok je s jedne strane sektor civilnog društva ušao u razgovore i komunikaciju sa vladom prvenstveno zainteresovan za regulisanje svog sistemskog statusa (donošenje novih zakona o medijskoj sferi, sindikatima, nevladinim organizacijama) i pronalaženja institucionalnih mehanizama komunikacije i saradnje, dotle je unutar samog državnog vrha prevladavalo shvatanje da civilno društvo više nije potrebeno i da treba da se demobiliše. Izjave najviših državnih zvaničnika su se svodile na poznate fraze: "nevladinih organizacija ima previše", "one više nisu potrebne", "to su prozapadne organizacije" itd. Na ovaj trend marginalizacije civilnog društva u "postrevolucionarnom periodu" ukazuju Linc i Stepan: "Često demokratski lideri u političkom društvu ističu kako civilno društvo, pošto je odigralo svoju istorijsku ulogu, treba da se demobiliše i time dopusti razvoj normalne

13 Vukašin Pavlović (1997), Potistnuto civilno društvo, urednik, Eko-centar, Beograd.

14 Vukašin Pavlović (2002), "Konsolidacija demokratije i civilnog društva", Zbornik Postkomunizam i demokratske promene, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 121.

demokratske politike. Takva argumentacija predstavlja lošu demokratsku teoriju i lošu demokratsku politiku."[15]

Pozovemo li u pomoć definiciju civilnog društva, koju je dao Čarls Tejlor, možemo da kažemo da civilno društvo u minimalnom značenju postoji, jer postoje slobodna udruženja koja nisu pod tutorstvom državne vlasti. U zemlji deluje preko 40.000 različitih udruženja građana, oko 700 fondacija i zadužbina. Pripadnost ovim organizacijama, izražena kroz formalno članstvo, ili simpatizerstvo (volonterski rad i podržavanje) iskazuje 13% građana, prema profesionalnim i strukovnim udruženjima, dok prema NVO ovaj procenat aktivista je nešto manji i iznosi 11%. Aktivističko jezgro i kontinuirana aktivnost, kao i intenzitet pripadnosti organizaciji, oseća svaki četvrti član NVO (Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković, Žarko Paunović, Miloš Mojsilović: 2005).

Međutim, teško bi mogli reći da postoji civilno društvo u strožijem značenju, jer broj, struktura i umreženost postojećih slobodnih udruženja, ne omogućava društvu da se strukturira i koordinira svoje aktivnosti, a još manje može da bitno utiče na državnu politiku. Organizacije su usitnjene, fragmentirane, pa čak često i u konfliktima. Nema dovoljnog broja organizacija koje međusobno sarađuju i komuniciraju i time stvaraju veliki broj isprepletenih mreža na svim horizontalnim nivoima društva.

Uprkos tome što je postojanje NVO vrlo značajno sa aspekta formiranja nezavisne sfere koja nije pod kontrolom države (civilnog društva), bez kojeg nema moderne i demokratski uređene države, u Srbiji još uvek nema dovoljno svesti o neophodnosti razvoja civilnog društva i podrške koju bi mu država trebala dati. Tako u okviru političkog sistema NVO nemaju neki značajniji uticaj - državni organi i političke partije ih ne prihvataju i ne recipiraju dovoljno, politička kultura je nepovoljna za njihov razvoj, u javnosti su još uvek nedovoljno pozant društveni akter, a i u procesu donošenja političkih i značajnih društvenih odluka nemaju značajnije mogućnost uticaja. Samim time, iako relativno brojne i u nekim oblastima i značajno razvijene, zbog lošeg statusa koji imaju u pravnom i političkom sistemu Srbije, NVO ne mogu da ostvare neki značajniji uticaj na ukupne društvene promene. One su ostale u okviru slabo razvijenog civilnog društva slab društveni akter, sa veoma nepovoljnim statusom za razvoj.

Uloga civilnog društva u novim uslovima procesa evropeizacije

U novonastalim uslovima civilno društvo mora da nađe svoju novu ulogu i nove metode rada. Srđan Vrcan ovu novu ulogu civilnog društva vidi u zameni za institucije socijalne države i kao korektiv liberalno

15 Huan Linc, Alfred Stepan (1998), *isto,* str. 24.

demokratske države, koji stalno moraju da pronalaze nova rešenja i alternative za postojeće probleme. „Idealno tipski govoreći, kao da se javljaju tri mogućnosti: prva, civilno društvo kao zamjena za institucije socijalne države i kao dopuna neoliberalne minimalne države koja je uspjela demontirati socijalnu državu; druga, civilno društvo kao sistemski korektiv liberalno-demokratske države koja je dovela do otuđenja svijeta politike od svijeta života; te treća, civilno društvo kao otvorena scena za otvaranje zatvorenih horizonata politike, za elaboraciju alternativa postojećem stanju i za pojavu novih socijalnih aktera, te njihovih autonomnih političkih inicijativa."[16]

Nova uloga civilnog društva nameće i nove metode rada (koje mora se priznati već neke organizacije primenju), a one se pre svega odnose na pojačavanje aktivnosti na temama kao što je tema demokratizacije društva (upozoravanje na raskorak između proklamovanih demokratskih načela i pravila i njihove ne-primene ili odstupanja od njih), ali i na novim temama kao što su: dramatizacija rizika (upozoravanje na opasnosti - ekološke, krizne i slično), kosmopolitizacija (promocija i zastupanje univerzalnih demokratskih načela – politika života karakteristična za savremena visoko razvijena društva). Među ovim temama svakako treba dodati i aktivnosti civilnog društva u evropeizaciji Srbije, uvođenju novih demokratskih vrednosti i praksi u svakodnevni život, povezivanje sa drugim organizacijama unutar Evropske unije i stvaranju novih vrednosti koje ove organizacije donose povezujući se i sarađujući sa institucijama EU. Na ovaj način organizacije civilnog društva u ovom procesu evropeizacije dobijaju četiri uloge:

- Podsticanje participativne i deliberativne demokratije - civilno društvo, pokušavajući da utiče i suodlučuje u odlukama koje donosi vlast, traži načine da poveća svoj uticaj na donošenje odluka, pokušavajući da deluje kao posrednik u razmeni informacija i mešljenja između građana i nadležnih institucija. Na ovaj način se tradicionalni oblici predstavničke demokratije ojačavaju participativnim oblicima demokratije koji uključuju građane i njihove organizacije u dijalog o određenoj problematici;
- Zastupanje mišljenja pojedinih društvenih grupa i slojeva građana u institucijama EU – jedna od uloga organizacija civilnog društva je predstavljanje evropskim institucijama stavova posebnih društvenih grupa (npr. Osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina) ili konkretnih problema (životna sredina) i na taj način promovisati glas onih koji se ne čuju dovoljno kroz druge kanale. Činjenica da se niz vrlo važnih odluka donosi na globalnom nivou jer su i problemi postali globalni (ljudska prava, sigurnost, rizici...), javila se potreba za global-

16 Srđan Vrcan, *„Prijepori o civilnom društvu"*, TM, G.XXX, Br. 1, Niš, 2006. str. 36.

nim civilnim društvom. Taj novi tip civilnog društva je posebno zabeležen na manje globalnom nivou, na nivou EU. Postoje hiljade organizacija koje pokušavaju da utiču na proces odlučivanja u EU, a pored klasičnih međunarodnih organizacija i think-tankova (Amnesty International, Human Rights Watch...), pojavila se i nova forma tzv. „kišobran organizacija", raznih evropskih mreža NVO koje žele da pojačaju reprezentativnost evropskih organizacija i povećaju njihovu težinu u procesu lobiranja prema evropskim institucijama. Na ovaj način, kao članice evorpskih mreža i nacionalne mreže organizacija civilnog društva pojačavaju jačinu svojih zahteva unutar nacionalnih država i povećavaju uspešnost svojih inicijativa.

– Doprinos kreiranju politike – pomoću svojih veza na lokalnoj, regionalnoj, državnoj i evropskoj razini, organizacije civilnog društva mogu pružiti stručan doprinos u kreiranju politike EU i to na dva načina: prvi, kada se lobira ka donosiocima odluka na nacionalnom nivou (nacionalna ruta) i drugi, kada se direktno utiče na evropskom nivou (Briselska strategija).[17]
– Doprinos upravljanju projektima – kroz određenu stručnost organizacije civilnog društva mogu pridoneti upravljanju, kontroli i ocenjivanju projekata koje finansira EU.
– Stvaranje nove „evropske upravljačke elite" - intenzivne zajedničke aktivnosti građana kroz razne organizacije i mreže organizacija civilnog društva dovode do stvaranja mreže socijalnih odnosa između elita ovih država zasnovanih na poverenju, solidarnosti i poštovanju vrednosti i normi koje dele. Ovakve forme organizovanja dovode do stvaranja evropskog socijalnog kapitala i do neformalne integracije evropskih građana i prostora paralelno sa integracijom koja se zasniva na odlukama državnih elita.

Ovu ulogu civilnog društva posebno je istakla Bela knjiga o evropskom upravljanju (White paper on European Governance) i dve komunikacije Evropske komisije o potrebi i poželjnosti saradnje civilnog društva i EU (2000). U ovim dokumentima civilno društvo se prepoznaje kao „treća komponenta" upravljanja na nivou EU, koja služi kao „posrednik između države, tržišta i građana".[18] S tim u vezi i Deklaracija o budućnosti Unije koju je usvojio Evropski savet u Nici 2001. godine, kaže:

„Konferencija poziva na dublju i širu debatu o budućnosti Evropske unije... i ohrabruje široku raspravu sa svim zainteresovanim stranama:

17 Kvark, Geir Ove (2007), Organised civil society in the EU constitution-making process, u Fossum, Schlesinger and Kvark (eds) Public Sphere and Civil Society, ARENA Report 2/07, p. 142.

18 EU Commission Communication (2000) 11

članovima nacionalnih parlamenata i onih koji reflektuju mišljenje javnosti, tj. političke, ekonomske i univerzitetske krugove, predstavnike civilnog društva, itd.“[19]

Proces evropske integracije mora u sebi da uključi i proces evropeizacije, odnosno primenu evropskih vrednosti i demokratizacije (demokratskih procedura) u koje će biti uključni građani paralelno sa političkom elitom koja uvodi sisteme i pravila evropskih institucija. Ove norme i pravila ne mogu da funkcionišu sami po sebi ako ih građani ne prihvate kao vredne, potrebne i racionalne. Da bi ih prihvatili kao takve moraju da učestvuju u njihovom formiranju, da suodlučuju i kroz opštu debatu daju legitimnost za njihov život. To je jedino moguće kroz izgradnju javne sfere i civilnog društva, a dalji razvoj civilnog društva i njegovo jačanje zavisiće i od usvajanja novih kulturnih i vrednosnih obrazaca, kao i od stvaranja što gušće mreže različitih građanskih inicijativa, organizacija i institucija. “Od snaženja građanskog društva u velikoj meri zavisi uspeh čitavog projekta demokratizacije društva. Započinje se nekim političkim projektom, sledeći korak je institucionalizacija, stvaranje zakona i institucija, ali onaj poslednji je stvaranje ponašanja, navika i kulture prema kojoj bi se poštovale institucije... To mogu da obezbede samo male mreže tih institucija kroz koje participiraju milioni građana, koji na kraju, zapravo jesu učesnici u tom velikom projektu. Ako se ne desi taj treći deo, ako demokratija ne postane kultura, onda ništa ne vrede ni institucije. Ako u vrednosnom sistemu jednog društva ne postoji norma da se demokratija živi kao neki oblik svakodnevnog života, onda će ta demokratija opet zavisiti samo od odnosa političkih snaga, a ne od želje i konsenzusa u samom društvu” (Zoran Đinđić: 2003; 13).

LITERATURA

Čarls Tejlor (2000), *Prizivanje građanskog društva*, Beogradski krug, Beograd.
Declaration on the Future of the Union, European Council, Nice 2001.
Dragica Vujadinović (2004), “Pojam civilnog društva u savremenom kontekstu”, *Civilno društvo i politička kultura*, Knjiga 2, urednici Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati, Veselin Pavićević, CEDET, Beograd.
Đorđe Pavićević (1998), “Privikavanje na nemoć: Građanske inicijative u Srbiji”, *list “Republika”*, br. 172, Beograd.
Džon Kin (2003), *Civilno društvo – Stare slike, nove vizije*, “Filip Višnjić”, Beograd.
EU Commission Communication (2000) 11
G. Moro, „*Public institutions interacting with citizens' organisations*“,
http://www.activecitizenship.net/documenti/Final%20CNE%20Survey%20Report.pdf, 2004.

19 Declaration on the Future of the Union, European Council, Nice 2001.

Helmut K. Anheire and Regina A. List, A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-profit Sector, Routledge, London, 2005.

Ivan Grdešić (1999), "Demokratska konsolidacija i udruge građana", u zborniku radova *Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj – modeli suradnje države i udruga,* Vlada Republike Hrvatske Ured za udruge, Zagreb.

Izveštaj o proizbornim kampanjama NVO u Srbiji *"Izlaz 2000 – NVO za demokratske i fer izbore"*, uredili: Žarko Paunović, Nataša Vučković, Miljenko Dereta, Maja Đorđević, Fond centar za demokratiju, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Građanske inicijative, Beograd.

Kvark, Geir Ove (2007), Organised civil society in the EU constitution-making process, u Fossum, Schlesinger and Kvark (eds) Public Sphere and Civil Society, ARENA Report 2/07, p. 142.

Larry Diamond (1994), "Toward Democratic Consolidation", *Journal for Democracy,* Volume 5, Number 3, John Hopkins University Press, Baltimore.

Lester Salamon, Helmut K. Anheier, and Assoc. (1999), "Civil Society in Comparative Perspective", u *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector,* The John Hopkins University, Center for Civil Society Studies, Baltimor.

Mary Kaldor (2003), *Global Civil Society, An Answer to War*, Polity, Cambridge.

Perez-Diaz, Victor (1998), *The Return of Civil Society,* Cambridge, London, Harvard University Press.

Schmitter Philippe (1997), "Civil Society East and West", in *Consolidating the third wave democracies – Themes and Perspectives*, Edited by Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu and Hung-Mao Tien, Baltimor and London: The Johns Hopkins University Press.

Srđan Vrcan, „*Prijepori o civilnom društvu*", TM, G.XXX, Br. 1, Niš, 2006.

Vukašin Pavlović (2002), "Konsolidacija demokratije i civilnog društva", u Zborniku *Postkomunizam i demokratske promene*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd.

Vukašin Pavlović (2005), *Civilno društvo i demokratija*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd.

Vukašin Pavlović, ur. (1994), *Potisnuto civilno društvo*, Eko-Centar, Beograd.

Walter Reese-Schäfer (2004), "Civilno društvo i demokracija", Politička misao, (41)3.

Zoran Đinđić (2003), „Uloga nevladinih organizacija u demokratskom društvu", zbornik *Uloga nevladinih organizacija u demokratskom društvu*, uredio Žarko Paunović, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd.

Žarko Paunović (2006), *Nevladine organizacije*, Službeni glasnik Srbije, Beograd.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF EUROPEANIZATION OF SERBIA

Abstract: This paper shows the importance of Europeanization of Serbia as a prerequisite for a successful process of Serbia's integration in the EU. With this in mind, the author wishes to point out the difference between European integration (neoinstitutional approach) and Europeanization as a deeper system of social and political integration of society (normative approach). Europeanization, in this case, refers to the changes on the national level resulting from the process of European integrations. In the narrow sense of the Europeanization process, which implies the adoption of „European political values" and deliberal democracy, the author stresses the critical role of civil society. Integrated political communities (founded on citizens' trust, virtues and values) would not exist without the active participation of civil society.

Ivan Arsenijević[1]
Alfa univerzitet

REGIONALNA SARADNJA KAO IZAZOV ZAPADNOG BALKANA U PROCESU EVROINTEGRACIJA

Rezime: Pre 2000. godine, normalizacija odnosa između zemalja Zapadnog Balkana nije mogla veoma lako da se zamisli. Ratovi koji su krajem 20. veka uzdrmali Balkansko poluostrvo, rezultovali su stvaranje novih država, a ujedno su i „hendikepirali" odnose između novonastalih zemalja, koje su pre rata bile jedno – Jugoslavija. Ulaskom u 21. vek, angažovanje diplomata, organizacija i međunarodnih institucija, a prvenstveno uloga Evropske unije, značajno su uticali na pronalaženje novog recepta za normalizaciju odnosa zemalja. Zahvaljujući brzom napretku u procesu evrointegracija, jedino je Slovenija od država bivše Jugoslavije postala članica Evropske unije (2004). Ostale države, zajedno sa Albanijom, ušle su u plan procesa pristupanja Evropskoj uniji kao države Zapadnog Balkana. Zapadni Balkan ima evropsku perspektivu, a Evropska unija veruje da svojom politikom i aktivnim prisustvom u regionu može pozitivno i dugotrajno da utiče na upravljanje etničko-političkih sukoba. Međutim, koliko zemlje Zapadnog Balkana zaista sarađuju na polju ekonomije, bezbednosti, politike pomirenja i u drugim oblastima? Da li još uvek postoje „kočnice" ka stvaranju jedinstvenog tržišta i otvorene konkurencije ili je još uvek prisutan duh ratne prošlosti kao barijera bržeg napretka na putu ka Evropskoj uniji? Generalno gledano, region se u procesu tranzicije postepeno razvija, a saradnja se, umesto kao poslednja opcija, sve više doživljava kao očigledan izbor.

Ključne reči: *Evropska unija, Zapadni Balkan, regionalna saradnja*

1. UVOD

Evropska unija je poznata kao međunarodni akter koji utiče na promovisanje etničkog pomirenja i ujedinjenja, demokratije i podržavanje revi-

1 ivan_bank@yahoo.com

talizacije Zapadnog Balkana. Njen uticaj je neposredan i on podrazumeva obezbeđivanje humanitarne pomoći, ekonomske pomoći, tržišni pristup i političku podršku. Ona takođe podrazumeva i dugoročno prilagođavanje domaće politike jedne zemlje evropskim standardima, sa ciljem ponude članstva u EU. Članstvo u EU podrazumeva značajne i ne tako jednostavne promene, prilagođavanje političke scene na Zapadnom Balkanu i reforme koje savremeni svet i globalizacija na neki način diktiraju.

Politika Evropske unije prema Balkanu postala je veoma nastrojena u procesu proširenja Evropske unije i to padom komunizma u istočnom delu Evrope. Evropska unija je imala značajnu ulogu u dostizanju nacionalnog i etničkog pomirenja, stabilne demokratije i ekonomskog oživljenja u drugim delovima Evrope posle Drugog svetskog rata, kao i po završetku Hladnog rata. Još od 1989, stvaranje liberalne demokratije i tržišne ekonomije u jugoistočnoj i centralno-istočnoj Evropi bilo je potpuno prouzrokovano procesom dostizanja članstva u EU.

Polazeći od regionalnih odnosa zemalja Zapadnog Balkana, Evropska unija sagledava i analizira stanje izuzetno uvažavajući i senzitivnost ovog dela Evrope koju sa sobom nose događaji od devedesetih godina. Uspešnost i pristup Evropskoj uniji iako imaju generalnu nit, u velikoj meri zavise najpre od same volje i sposobnosti svake pojedinačne zemlje Zapadnog Balkana. Pri tome veliku i veoma važnu ulogu ima i njihova međusobna saradnja koja bi trebalo da se odvija po pravilima koja važe u EU i na taj način predstavlja „predvorje“ za što bolju pripremu za članstvo.

2. EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN

Poslednjih godina zemlje Zapadnog Balkana su bliže Evropskoj uniji, s obzirom na veoma važne preduzete korake u regionalnoj saradnji. Takođe, zemlje članice EU su pomogle zemljama Zapadnog Balkana da uđu u novu eru stabilnosti, bezbednosti, mira i prosperiteta. Godinama se to odnosilo na pružanje humanitarne i pomoći u vanrednim okolnostima stanovništvu zahvaćenom sukobima ili na finansiranje obnove onih oblasti koje su pretrpele razaranja.

Potreba za rešavanjem statusa Kosova fokusirala je pažnju na region i njegove veze sa Evropskom unijom. Veoma je važno da se pod sadašnjim okolnostima održe mir i stabilnost u regionu, a to može biti postignuto daljim angažovanjem i proširenjem evropske perspektive, praveći je vidljivom i dostižnom za sve ljude ovog regiona. Ona takođe zahteva i konstruktivne susrete političkih vođa kroz region. Javno mišljenje na Zapadnom Balkanu je široko naklonjeno evropskim integracijama. U interesu Evropske unije i cele Evrope je da region napreduje što je brže moguće sa političkim i

ekonomskim reformama i da dođe do pomirenja između naroda i progresa prema Evropskoj uniji. Evropska unija sakuplja sve moguće instrumente politike kako bi podržala ostvarenje ovih ciljeva. Komisija daje podršku za jačanje vladavine prava, dobro vođenje, pravne i administrativne reforme i razvoj civilnog društva.

Politika Evropske unije u regionu Zapadnog Balkana je krajem prethodne i početkom ove decenije, dobrim delom bila povezana sa pitanjima bezbednosti, političke i ekonomske stabilizacije nakon rata na teritoriji SFR Jugoslavije, pitanjima političkih uslovljavanja poput saradnje sa Haškim tribunalom, podsticajima regionalne saradnje i pomirenja osnivanjem Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu itd. Tek sa održavanjem samita u Solunu, tj. „Solunskom agendom" iz juna 2003, Evropska unija se donekle preorijentisala od politike stabilizacije ka procesu pridruživanja regiona Zapadnog Balkana u Uniji. Tako se u proces stabilizacije i pridruživanja EU unose u politiku EU elementi „pretpristupne strategije", slični onima koji su primenjivani u praksi priprema za članstvo zemalja centralno-istočne Evrope.

Napori koje EU ulaže radi pomoći zemljama Zapadnog Balkana da se približe Uniji, preduzimaju se u sklopu Procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP). Ova strategija se odnosi na mogućnost pristupanja Evropskoj uniji, gde se zemlje regiona moraju obavezati da će postupati po političkim i ekonomskim uslovima koji se zahtevaju od svih zemalja kandidata. Proces je progresivno partnerstvo, kojim EU nudi mešavinu trgovačkih koncesija, ugovornih odnosa, te ekonomsku i finansijsku pomoć. U sklopu procesa već je ostvaren uspeh u stabilizaciji Zapadnog Balkana, postavljanjem temelja za dalje reforme i bržu tranziciju. Svaka zemlja koja postigne dovoljni napredak u političkim, ekonomskim i reformama administrativnih kapaciteta može da započne pregovore o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ovaj ugovor je potpisan sa svim zemljama Zapadnog Balkana, a među njima najviše su napredovale Hrvatska i Republika Makedonija koje već imaju status kandidata za EU.

3. UNUTRAŠNJI ODNOSI ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

Devedesete godine i kraj dvadesetog veka su obeležili ratni sukobi na teritoriji SFR Jugoslavije, koji su za posledicu imali veliki broj žrtava i erupciju migracija unutar i van Zapadnog Balkana, kataklizmu ekonomskog stanja i životnog standarda stanovništva i potpunu blokadu i zatvorenost bilateralnih i multilateralnih odnosa među zemljama Zapadnog Balkana.

Ponovno oživljavanje privrede i normalizacije odnosa zemalja u regionu su kao predispoziciju imale promenu političkog sistema i uspotavljanje nove društveno-političke strukture na bazi demokratije. Poslednjih godina na

Zapadnom Balkanu je uticaj diplomatije posebno aktivan, kako bi se region oslobodio „balkanskog prokletstva“ i time poslao Evropi i svetu drugačiju sliku od one na koju su navikli od novnonastalih „banana-država“.

Uspostavljanje i obnavljanje odnosa među nekada zaraćenim stranama su samo neki od koraka koje zemlje Zapadnog Balkan preduzimaju kako bi postepeno usvajale „evropska pravila“. Međutim, pored mnogih konferencija, foruma, regionalne i bilateralne saradnje među zemljama regiona, još uvek postoje veoma osetljiva pitanja koja koče put zemalja Zapadnog Balkana ka Evropskoj uniji. Tako je, na primer, primarni problem Srbije problem južne Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, koja je protivno Rezoluciji OUN 1244 proglasila nezavisnost i stekla priznanje ne samo od zapadnih sila, već i od zemalja Zapadnog Balkana – Hrvatske, Crne Gore, Makedonije i Albanije. Dok ove zemlje uspostavljaju bilateralne odnose i na geografskim kartama Srbiju vide u granicama bez Kosova i Metohije, srpska diplomatija i najviši srpski predstavnici nastavljaju saradnju sa navedenim zemljama sa jasnom porukom da je Kosovo i Metohija sastavni deo Srbije. Sa druge strane, iste zemlje i pored svog jasnog stava da Kosovo vide kao nezavisnu državu, ne odbijaju prijateljsku ruku Srbije za dalji proces saradnje. Interes je obostran, ciljevi su jasni, a to je članstvo u Evropskoj uniji.

Među značajnijim odnosima na Zapadnom Balkanu mogu se izdvojiti odnosi između Srbije i Hrvatske, Srbije i Hrvatske prema Bosni i Hercegovini, a takođe treba napomenuti i problem Albanaca u Makedoniji.

Srbija i Hrvatska u toku 2010. vode veoma uspešnu bilateralnu politiku i to dolaskom novog hrvatskog predsednika Ive Josipovića. Zajednička zalaganja i pogledi u bolje sutra su jasno obelodanjeni posetom srpskog predsednika Hrvatskoj i porukom mira hrvatskog predsednika u vezi nekada zaraćenih strana. Za razliku od bivšeg predsednika Hrvatske, Stipe Mesića koji je politiku prema Srbiji vodio na osnovu svog raspoloženja, novi hrvatski predsednik obećava bolje odnose Srbije i Hrvatske. Pitanje izbeglica se polako rešava, a dogovoreni su i planovi za povratak oduzete imovine Srba koji su u bivšoj Jugoslaviji naseljavali hrvatsko podneblje. To je i jedan od prioriteta Hrvatske i uslova za dalji put ka Evropskoj uniji. Politika koju Srbija i Hrvatska sprovode prema Bosni i Hercegovini, državi nemirnog karaktera, je takođe veoma jasna. Predsednici Srbije i Hrvatske svojim izjavama tvrde da ne postoje aspiracije da se delovi Bosne i Hercegovine priključe Srbiji ili Hrvatskoj, ili da se podrže snage koje bi želele da se odvoje od Bosne i Hercegovine. Srbi, Hrvati i Bošnjaci u Bosni i Hercegovini treba sami da se dogovore jer niko sa strane ne može da „uveze” rešenje za Bosnu i Hercegovinu.

Makedonija generalno ima dobre odnose sa Srbijom, ako se izuzme priznavanje Kosova sa makedonske strane i problem oko priznavanja Make-

donske pravoslavne crkve. S obzirom na veliki broj Albanaca koji naseljavaju Makedoniju i njene aspiracije ka Evropskoj uniji i članstvu u NATO-u, Makedonci prikazuju priznavanje Kosova kao jedan od prioriteta i obaveza prema Zapadu na putu ka bržem članstvu u evroatlantskim integracijama. Srpska pravoslavna crkva ne priznaje Makedonsku pravoslavnu crkvu koja je jednostrano proglasila otcepljenje 1967, već smatra da ona treba da bude u kanonskom jedinstvu sa Srpskom pravoslavnom crkvom. Promena imena u Makedonska pravoslavna crkva – Ohridska arhiepiskopija, u novembru 2009, tumači se kao otvaranje puta ka rešavanju problema sa susednim crkvama. Međutim, sama promena imena ne znači da su je automatski priznale i ostale pravoslavne crkve. Dugogodišnji problem priznavanja Makedonske crkve i dalje „ostaje na snazi". Crkveni sukob između Makedonije i Srbije ne narušava u velikoj meri odnose između ove dve zemlje. Uostalom, treba napomenuti da se sa sličnim problemom Srpska pravoslavna crkva suočava i sa tzv. Crnogorskom pravoslavnom crkvom.

Kada su u pitanju nacionalne manjine u Makedoniji, najbrojniji su Albanci, oko 25% ukupnog stanovništva Makedonije ili 509,083[2] Albanaca. Sukob koji je na proleće 2001. izbio između makedonskih bezbednosnih snaga i tzv. Oslobodilačke narodne armije sa albanske strane, završen je potpisivanjem *Ohridskog sporazuma* u avgustu 2001. Sporazumom je predviđeno donošenje nekoliko zakona za veća prava Albanaca, kao što su Zakon o upotrebi jezika, Zakon za veće zapošljavanje u administraciji, Zakon o policiji. Brzina i kvalitet sprovođenja ovog sporazuma, procentualna zastupljenost Albanaca u državnoj administraciji, upotreba albanskog jezika u institucijama su samo neke od tema koje zaokupljaju makedonsku javnost. Sporazum je je još uvek tema svakodnevnih rasprava između partija makedonskog i albanskog političkog bloka, kao i unutar njih.

Regionalna saradnja je za zemlje Zapadnog Balkana preduslov članstva u EU. Ona je takođe veoma bitna za ove zemlje zbog njihovog ekonomskog razvoja, razvoja ljudskog potencijala, smanjenja siromaštva, razvoja infrastrukture i predstavlja višeznačan i složen proces povezivanja na svim nivoima u različitim oblastima.

4. REGIONALNA SARADNJA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

Regionalna saradnja između zemalja Zapadnog Balkana je ključni element procesa pridruživanja Evropskoj uniji, bez obzira na to da li se ona doživljava kao faktor stabilizacije ili kao proces jačanja evropskih integra-

2 Državni zavod za statistiku Republike Makedonije, Popis stanovništva 2002., http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf

tivnih procesa. U oblastima, kao što su trgovina, energija i transport, zbog ograničenog obima i sličnih ekonomija, napredak svake zemlje Zapadnog Balkana zavisi od regionalne saradnje. Primarni cilj zemalja regiona je taj da olakšaju održivi ekonomski razvoj putem modernizacije infrastrukture, naročito energetske i transportne, kao i putem trgovinske liberalizacije i podsticanja investicija. Naročito se nastoji da se obezbedi usaglašen regionalni strateški pristup ekonomskom razvoju.

4.1 Ekonomska saradnja

Ključne inicijative u oblasti ekonomskog razvoja odnose se na slobodnu trgovinu, što je 2006. rezultovalo potpisivanje Centralnoevropskog sporazuma (CEFTA 2006) za zemlje Zapadnog Balkana. Sporazumom CEFTA 2006 su otvorene i nove oblasti razvoja međusobnih ekonomskih odnosa u pogledu liberalizacije trgovine uslugama, pitanja investicija, javnih nabavki, intelektualne svojine. Ono što karakteriše CEFTA Sporazum je:

- ukidanje carina – zona slobodne trgovine;
- mehanizam zaštite – od dampinga, subvencija, prekomernog uvoza;
- sistem dijagonalne kumulacije porekla;
- ustanovljenost efikasnog mehanizma rešavanja sporova;
- institucionalan okvir – stalni sekretarijat, zajednički komitet, tri potkomiteta;
- obavezna usklađenost regulative članica sa pravilima STO i EU.

Navedene karakteristike su veliki izazov za zemlje članice, pošto se uglavnom radi o malim ekonomijama sa skoro istim nivoom razvoja. To podrazumeva nedovoljnu konkurentnost ekonomija, nedovoljan udeo izvoza u BDP, deficit tekućeg i spoljnotrgovinskog bilansa, nedovoljan priliv stranih investicija, relativno visok prosečni rast BDP-a od oko 5%, ali nizak BDP po stanovniku. Iako sve zemlje imaju za cilj članstvo u EU, prihvatanje standarda i propisa EU se odvija različitom brzinom i tempom. Upravo zbog ovakve negativne slike članica CEFTA Sporazuma, ovaj Sporazum za cilj ima da omogući rast trgovine robama i uslugama, ukine necarinske barijere, privuče *greenfield* investicije i poveća konkurentnost, zaposlenost i životni standard. Navedeni ciljevi stvoriće pozitivnu sliku regiona i lakše doprineti približavanju EU.

Uprkos liberalizaciji tržišta koju nudi CEFTA, privrednici i dalje imaju mnogo problema da robu izvezu iz zemalja članica, ali i da uvezu. Kao prepreka se javljaju duga čekanja na granici koja prouzrokuju kvar robe, a takođe uvek nedostaje i neki dokument. Carinske tarife unutar CEFTA regiona ne postoje, ali umesto njih postoje necarinske barijere koje su mnogobrojne, otežavaju i poskupljuju izvoz proizvoda.

Kako bi se saradnja među CEFTA članicama poboljšana, treba preduzeti mere koje će biti od velikog značaja za tržište ovog regiona. Najpre u potpunosti mora da se izvrši harmonizacija propisa sa regulativom Evropske unije i propisima Svetske trgovinske organizacije. Zemlje potpisnice Sporazuma CEFTA 2006 su preuzele obavezu da uspostave zonu slobodne trgovine u skladu sa odredbama relevantnim propisima STO najkasnije do 31. decembra 2010. Smatra se da je uspostavljena zona slobodne trgovine ako je preko 90% ukupne spoljnotrgovinske razmene liberalizovano. Takođe, neophodno je i zaključivanje sporazuma o međusobnom priznavanju certifikata, poboljšanje saradnje i rad carinskih uprava na graničnim prelazima i eliminisanje diskriminacije pri javnim nabavkama.

4.2 Saradnja u oblasti infrastrukture

Razvoj regionalne infrastrukture je jedan od glavnih integrativnih faktora na Zapadnom Balkanu, što predstavlja glavni prioritet u procesu regionalne saradnje. Razvoj regionalne infrastrukture je uglavnom usmeren na tri sektora – transport, energetika i zaštita životne sredine. Od 2000. uz pomoć međunarodne zajednice, putem donacija i kredita, značajna ulaganja su već bila posvećena rehabilitaciji i poboljšanju infrastrukture. Zajednički interesi u razvoju regionalne infrastrukture mogu doprineti unapređivanju dijaloga i izgradnji poverenja među zemljama koje su do nedavno bile u međusobnom konfliktu. Uloga transporta i infrastrukture u regionalnoj saradnji na Zapadnom Balkanu smatra se ključnim faktorom u sveukupnom ekonomskom, socijalnom i razvoju životne sredine u regionu Zapadnog Balkana. Razvoj Osnovne regionalne saobraćajne mreže u jugoistočnoj Evropi predstavlja odličnu priliku za države Zapadnog Balkana da spoje svoje interese i teže ka rešenjima koja imaju ekonomske i socijalne prednosti, kao i rešenjima koja su ekološki prihvatljiva, od koristi za region u celini.

Zemlje regiona imaju zajedničke interese i komplementarne potrebe u rekonstrukciji i razvoju transportne i energetske infrastrukture. Tokom ratnih sukoba u prethodnoj deceniji, razaranje energetske infrastrukture u regionu imalo je ogromne nepovoljne efekte na bezbednost građana u regionu. Stope smrtnosti su porasle, šume su opustošene i ustanovljeni trgovinski tokovi su prekinuti, što je sve dovelo do siromašenja lokalnog stanovništva. Viši standard energetske infrastrukture predstavlja hitnu potrebu. Kao odgovor na to, u Atini je u oktobru 2005. potpisan Sporazum o energetskoj zajednici. Ugovorne strane Sporazuma su Evropska unija sa jedne strane i sa druge strane, sve zemlje Zapadnog Balkana i Moldavija. Posebnu dimenziju značaja Energetske zajednice predstavlja činjenica da se radi o svojevrsnoj „vežbi" regiona Zapadnog Balkana za integraciju u Uniju kroz „izvoz" modela upravljanja i komunitarnog prava. Logika integracije

regiona polazi od visoko kurentne oblasti kao što je energetika, a postepeno se prenosi na druge oblasti, paralelno sa procesom stabilizacije i proširenja Unije na Zapadni Balkan.

Energetska infrastruktura je presudna za ekonomski oporavak Zapadnog Balkana, ali i celog regiona jugoistočne Evrope, koja, prema mnogim parametrima, ima vrlo nisku energetsku efikasnost u poređenju sa evropskim standardima. Regionalna saradnja u sektoru energetike može se smatrati kao oblast saradnje koja najviše obećava.

4.3 Saradnja u oblasti bezbednosti

Saradnja u oblasti bezbednosti je takođe veoma važan faktor u regionalnoj saradnji zemalja Zapadnog Balkana. Zajednička borba protiv organizovanog i prekograničnog kriminala kao i razmena iskustava, direktna saradnja i podrška, predstavljaju vrhunski politički i vrednosni prioritet vlada zemalja regiona od koga se ne sme odustati. Efikasnija borba protiv korupcije i kriminala ogleda se i u usvajanju više važnih zakona iz te oblasti. U Beogradu je krajem marta 2009. na Konferenciji o bezbednosti u jugoistočnoj Evropi potpisana zajednička izjava o saradnji u suprotstavljanju kriminalu. U tekstu izjave navodi se da su države regiona odlučne da koordiniraju akcije usmerene ka pretnjama kao što su organizovani kriminal, krijumčarenje ljudi i oružja, prodaja droge i pranje novca. Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, kao i suprostavljanje izazovima poput korupcije, narkomanije i širenja HIV-a, takođe su oblasti na čijem sprečavanju zajednički rade potpisnici izjave. Potpisnici su se saglasili „da ojačaju efikasnost pravosudnih sistema tako da budu usklađeni sa konvencijama, standardima i normama UN i Evropske unije”[3]. U tekstu se navodi i da se države regiona obavezuju da zajednički blisko sarađuju sa svim relevantnim regionalnim i međunarodnim organizacijama radi postizanja povećane efikasnosti u kooridinaciji i partnerstvu među zemljama regiona. Cilj te saradnje su postizanje veće koherentnosti strategija i politika kao i primena mehanizama i jačanje kapaciteta za borbu protiv regionalnih, domaćih i međunarodnih izazova i pretnji.

5. EVROPSKA UNIJA KAO PROMOTER REGIONALNE SARADNJE

Zahvaljujući promenama u politici i jakoj želji za članstvom u EU, dalje jačanje i sprovođenje politike Evropske unije ogleda se kroz nekoliko fi-

3 http://www.mondo.rs/s129547/Hronika_i_Drustvo/Region_zajedno_protiv_organizovanog_kriminala.html

nansijskih i drugih oblika pomoći. Pored unapređenja autonomnih trgovinskih povlastica kojim se otklanjaju svi carinski plafoni na uvoz osetljivih industrijskih proizvoda i otvara tržište za plasman poljoprivrednih proizvoda uz izvesne izuzetke (riblji proizvodi, junetina i vino), od velikog značaja je bio CARDS[4] program kojim je uprošćen postupak za odobravanje i prosleđivanje finansijsko-tehničke pomoći. U 2000. pomoć regionu je bila pružena putem novog programa koji se zove CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju). Širi cilj programa je bio podrška učešću zemalja Zapadnog Balkana u Procesu stabilizacije i pridruživanja, pod upravom Delegacije Evropske komisije. CARDS program je funkcionisao u periodu od 2000. do 2006, a ukupan iznos od 4,65 milijardi evra je realizovan na nacionalnom i regionalnom nivou. Pomoć je uslovljena poštovanjem principa demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, te principa međunarodnog prava. Ovim programom je u svim zemljama Zapadnog Balkana omogućeno:

- izgradnja institucija – jačanje administrativnog kapaciteta zemlje i podrška reformama državne uprave zemalja;
- pomoć pravosuđu i unutrašnjim poslovima – borba protiv organizovanog kriminala, uključujući poboljšanu policijsku regionalnu saradnju i sudsku regionalnu saradnju;
- prekogranična saradnja – ekonomska i socijalna saradnja pograničnih regiona, uključujući i podršku za mrežne aktivnosti i angažovanje civilnog društva;
- razvoj privatnog sektora – olakšavanje dolaska stranih direktnih investicija;
- razvoj infrastrukture – razvoj u sektorima transporta, energetike, životne sredine i informacionog društva.

Tabela I – Sredstva EU za Zapadni Balkan, 2000-2006, u milionima EUR

DRŽAVA	mil. EUR
Albanija	316
Bosna i Hercegovina	503
Makedonija	292
Srbija i Crna Gora	1514
Hrvatska	524
Kosovo / UNMIK	1110

Izvor: ec.europa.eu

Nakon finansijske i tehničke pomoći koju je predvodio CARDS program za zemlje Zapadnog Balkana, od 2007. umesto njega sa radom je počeo

4 *The Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization Program*

novi program – IPA[5]. **Instrument za pretpristupnu pomoć** osigurava finansijska sredstva za projekte čija je svrha da se pomogne državnim telima u postizanju spremnosti za efikasnu primenu nacionalnih zakona usklađenih sa pravnom tekovinom Evropske unije, i da se pripreme državna tela i korisnici iz nevladinog sektora za upravljanje i korišćenje strukturnih instrumenata nakon ulaska u EU. Program pored Zapadnog Balkana uključuje i Tursku.

Program je podeljen u dve etape – program namenjen za zemlje kandidate za EU (Hrvatska, Turska i Republika Makedonija) i program namenjen za potencijalne kandidate za EU (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija i Kosovo pod Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN). Zemlje kandidati su pogodne za finansijsku pomoć prema tranziciji i institucionalizovanosti, prekograničnoj saradnji, uključujući odnose sa drugim zemljama članicama EU i drugim zemljama pogodnim za IPA fondove; za regionalni razvoj koji uključuje saobraćaj, životnu sredinu i ekonomski razvoj; za osnaživanje ljudskog kapitala i borbu sa socijalnom ekskluzijom i, na kraju, za inicijative za ruralni razvoj. Zemlje potencijalni kandidati podesne su samo za pomoć za tranziciju, institucionalizaciju i prekograničnu saradnju sa zemljama članicama EU i drugim zemljama podesnim za IPA fondove.

Budžet IPA programa koji Evropska komisija razmatra i potvrđuje početkom svake godine, u periodu od 2007. do 2013. iznosi 11,47 milijardi evra. Pomoć u okviru programa IPA obuhvatiće finansiranje investicija, ugovore o nabavci, bespovratnu pomoć, uključujući subvencije kamatnih stopa, posebne vrste zajmova, garancije za zajmove i finansijsku pomoć, budžetsku podršku i druge specifične vrste budžetske pomoći, kao i učešće u kapitalu međunarodnih finansijskih institucija ili regionalnih razvojnih banaka.

Tabela II - Višegodišnji indikativni finansijski okvir: alokacija IPA fonda (u milionima EUR)

Država	2007.	2008.	2009.	2010.
Srbija	186.7	190.9	194.8	198.7
Crna Gora	31.4	32.6	33.3	34
BiH	62.1	74.8	89.1	106.0
Hrvatska	138.5	146.0	151.2	154.2
Makedonija	58.5	70.2	81.8	92.3
Turska	497.5	538.7	566.4	653.7
Albanija	61.0	70.7	81.2	93.2
Kosovo/UNMIK	63.3	64.7	66.1	67.3

Izvor: IPA

5 *The Instrument for Pre-Accession Assistance*

ZAKLJUČAK

Početak 21. veka je za većinu zemalja Zapadnog Balkana značilo buđenje proevropske svesti i intenzivnih napora u ispunjavanju uslova i zadataka koje je postavila Evropska unija. Pored uspostavljanja određenih standarda koji važe u svakoj državi članici Unije (izgradnja funkcionalne političke zajednice, privrede i infrastrukture), Unija insistira i na regionalnoj saradnji među državama i rešavanje njihovih unutrašnjih sukoba. U cilju postizanja punopravne političke i ekonomske integracije Zapadnog Balkana u evropske strukture, potrebno je da zemlje ovog regiona deluju zajedno u razvoju tržišne ekonomije, demokratije i vladavine prava.

Činjenica je da u ovom regionu postoji skup problema koji su zajednički za sve države: povratak izbeglica, izgradnja ekonomske infrastrukture, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala itd. Zajedničke akcije svih država regiona u procesu rešavanja ovih problema, predstavljaju siguran način postizanja pozitivnih rezultata, kao i solidnu osnovu za početak regionalne integracije.

Iako nije bilo ozbiljnijihih oružanih sukoba od 1999, situacija u regionu Zapadnog Balkana je i dalje nestabilna. Bosna i Hercegovina i Makedonija su najnestabilnije zemlje – Bosna i Hercegovina je podložna trajnoj krizi državnog upravljanja, dok se u Makedoniji povremeno obnavljaju talasi nasilja, što uzrokuje zabrinutost među domaćim i međunarodnim političarima o mogućnosti ponovne borbe i destabilizacije. Kosovo ostaje i dalje u pravnom i političkom vakuumu i pored proglašenja jednostrane nezavisnoti 2008, dok Srbija nastavlja sa diplomatskim ratom u očuvanju svog teritorijalnog integriteta.

Budućnost zemalja Zapadnog Balkana je nesumnjivo u okviru Evropske unije. Kada će postati deo nje, zavisi od načina i kvaliteta obaveza u sklopu političkih i ekonomskih reformi, kao i od pravilnog korišćenja šanse za zajednički dijalog i saradnju. Generalno gledano, civilno društvo i obični građani širom Zapadnog Balkana imaju ključnu ulogu u ovom procesu. Širenje Evropske unije ka Zapadnom Balkanu neće se zaustaviti, ali prepreke su vidljive i ukoliko države regiona nastave da svoje evrointegracije sprovode usporenim tempom, treba da prođe još vremena da bi se regionalni projekat završio i da građani cele Evrope žive ujedinjeni.

LITERATURA

Dašić, Đ. David (2008). *Savremena diplomatija*, Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava Privredni savetnik d.o.o, Beograd

Državni zavod za statistiku Republike Makedonije, Popis stanovništva 2002., http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf (10.09.2010.)

http://www.cefta2006.com/ (09.09.2010.)

http://ec.europa.eu/enlargement/ (10.09.2010.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/ (11.09.2010.)

http://www.mondo.rs/s129547/Hronika_i_Drustvo/Region_zajedno_protiv_organizovanog_krimi

REGIONAL COOPORATION AS A CHALLENGE TO THE WESTERN BALKANS INTO THE EU INTEGRATION PROCESS

Abstract: Prior to 2000, the normalization of relations between the Western Balkans couldn't be easy imaginable. Wars at the end of the 20th century, which rocked the Balkan Peninsula, resulted in the creation of new states and also in "handicapped" relations between the emerging countries which before the war were one - Yugoslavia. However, entering the 21st century, the role of diplomatic engagement, organizations and international institutions, especially the role of the European Union, have significantly influenced the emergence of a new prescription for the normalization of relations among countries. Thanks to rapid advances in the process of EU integration, only Slovenia from the former Yugoslav state joined the European Union (2004.). The other countries along with Albania entered into a plan of European Union accession process as the Western Balkans. The Western Balkans have a European perspective and the European Union believes that its policy and active presence in the region can positively affect the long-term management of ethnic-political conflicts. However, do the Western Balkan countries actually work together in the field of economy, security and political reconciliation in other areas? Do they still have brakes to create a single market and open competition or is the war spirit still present as a barrier to faster progress towards the EU? Generally speaking, the region in the process of transition is gradually increasing while the cooperation is not seen as a last option but as an obvious choice.

Key words: *European Union / Western Balkans / regional cooperation*

Jelena Premović[1], Ljiljana Arsić[2]
Ekonomski fakultet Priština-Kosovska Mitrovica

UTICAJ EVROPSKIH INTEGRACIJA NA REGIONALNI RAZVOJ SRBIJE

Rezime: Poslednje decenije XX i početak XXI veka obeležene su dinamičkim promenama u privredi, ekonomiji i svetskom društvu u celini. Naročito je izražena disproporcionalnost u razvoju pojedinih zemalja i regiona, o čemu svedoči podatak Svetske banke da se jaz između 20 najbogatijih i 20 najsiromašnijih zemalja sveta udvostručio za samo tri godine, a broj ljudi koji preživljava sa manje od jednog dolara na dan, popeo se na jednu milijardu. Od samog početka procesa evropskih integracija, pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka, uočene su značajne ekonomske i socijalne disproporcije. Radi ujednačavanja ekonomskog razvoja u državama članicama i regionima na području Unije, definisana je zajednička regionalna politika EU. Cilj politike ravnomernog regionalnog razvoja EU je postizanje harmoničnog, ujednačenog i održivog razvoja i jačanje privredne i socijalne kohezije zajednice, zbog čega se zajednička politika ravnomernog regionalnog razvoja EU i naziva „koheziona politika". Prateći ove trendove, Vlada RS je definisala ravnomerni regionalni razvoj kao svoj strateški cilj i donela 2007. Strategiju regionalnog razvoja, kojom je odredila sedam strateških i operativnih ciljeva Strategije: održiv razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije, ekonomska integracija srpskih zajednica na AP KiM i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. U skladu sa donetom državnom Strategijom, 5.5.2010. usvojeni su Zakon o regionalnom razvoju i niz drugih značajnih državnih dokumenata, kao osnovne pretpostavke za korišćenje sredstava iz IPA fondova i dobijanje kandidature za članstvo Srbije u EU.

Ključne reči: *regionalni razvoj, EU, regionalna politika, IPA fondovi*

1 jelena.premovic@gmail.com
2 ljiljana.arsic@pr.ac.rs

1. UVOD

Poslednje decenije XX i početak XXI veka obeležene su krupnim promenama u privredi, ekonomiji i svetskom društvu u celini. Naročito je izražena disproporcionalnost u razvoju pojedinih zemalja i regiona, o čemu svedoči podatak Svetske banke da se jaz između 20 najbogatijih i 20 najsiromašnijih zemalja sveta udvostručio za samo tri godine, a broj ljudi koji preživljava sa manje od jednog dolara na dan, popeo se na jednu milijardu. Sa druge strane, naučno-tehnološki napredak je praćen stalnim zahtevima za povećanjem produktivnosti i kvaliteta proizvoda, usluga i procesa, skraćivanjem životnog veka proizvoda i tehnologije, što je dodatno uticalo na produbljivanje već postojećih regionalnih razlika. Potpisivanjem Rimskog ugovora 25. marta 1957, uspostavljene su Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Time je započeo proces evropskih intergacija, koji je 35 godina kasnije, tačnije 7. februara 1992, potpisivanjem Ugovora o Evropskoj uniji, poznatijeg kao Ugovor iz Mastrihta, rezultirao formiranjem Evropske unije. Od samog početka procesa evropskih integracija, uočene su značajne ekonomske i socijalne disproporcije, što je i definisano u Preambuli Ugovora iz Rima: „Države članice Evropske zajednice teže da obezbede skladni razvoj smanjenjem razlika koje postoje u stepenu razvijenosti određenih regiona i zaostalosti manje privilegovanih regiona." I pored izraženih globalnih napora koji su usmeravani ka smanjenju regionalnih razlika i rešavanju demografskih problema, nastalih kao neposredna posledica ovih razlika, rešavanje regionalnih i demografskih problema i dalje je veoma aktuelno.

2. POLITIKA RAVNOMERNOG REGIONALNOG RAZVOJA EU

Evropsku uniju danas čini 27 država koje karakterišu velike razlike u dohotku, životnom standardu, broju zaposlenog stanovništva i potencijalima između zemalja članica i različitih regiona. I posle pola veka postojanja Unije, strukturni problemi i problemi regionalnih razlika koji se ogledaju najviše u nivou DBP i broju nezaposlenih u pojedinim zemljama članicama, odnosno regionima, predstavljaju velike probleme. Razlika između najbogatijih i najsiromašnijih regiona Evrope je 1:8, što ukazuje da regionalne razlike u Evropi ne samo da i danas postoje, već su i veoma izražene. U periodu 1995-2004. smanjene su regionalne razlike između tzv. evropskog Pentagona (potez između Londona, Hamburga, Minhena, Milana i Pariza) i ostalih regiona EU. Takozvane stare zemlje članice EU: Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Norveška, Portugal i Španija, uspele su da značajnije smanje regionalne razlike u periodu 2005-2009, dok

su se, sa druge strane, regionalne razlike povećale uglavnom u novim zemljama članicama: Češka, Finska, Grčka, Mađarska, Irska, Poljska, Slovačka i Velika Britanija. Najčešće su glavni gradovi najbogatiji regioni u zemljama članicama, mada postoje i drugačiji primeri, poput Hamburga koji je bogatiji od Berlina, ili Milana koji prednjači u odnosu na glavni grad Rim. Na efekte politike regionalnog razvoja su posebno osetljive ruralne sredine. Iako je u periodu 2000-2006. oko 14 milijardi evra (sedam posto ukupnih sredstava) investirano u ruralni razvoj EU, ipak je procenat nezaposlenosti, posebno mladih, veoma visok u ruralnim područjima i iznosi čak 17,6%. Pored problema nezaposlenosti, ruralna područja imaju i veliki demografski pad i izrazito starenje stanovništva (17% stanovništva čine oni preko 65 godina). Zbog toga je podsticanje razvoja malih i srednjih gradova ključno za opstanak ruralnih područja u kojima živi od 5.000 do 100.000 stanovnika ili 21% evropske populacije. Radi ujednačavanja ekonomskog razvoja u državama i regionima na području Unije, definisana je zajednička regionalna politika EU. Ravnomeran razvoj se definiše na različite načine, ali suštinski on podrazumeva stvaranje jednakih mogućnosti za sve ljude, i kao takav ravnomeran razvoj ima uvek društveno-ekonomske, socijalne i političke aspekte. Cilj politike ravnomernog regionalnog razvoja EU je postizanje harmoničnog, ujednačenog i održivog razvoja i jačanje privredne i socijalne kohezije zajednice, zbog čega se zajednička politika ravnomernog regionalnog razvoja EU i naziva „koheziona politika".

Zajednička regionalna politika je pokrenuta sredinom '70-ih godina XX veka, ali je značajnije razvijena tek krajem prošlog veka. Ciljevi i principi regionalne politike EU menjali su se sa svakim novim budžetskim periodom, prateći proširivanje EU i prilagođavajući se novonastalim okolnostima. Planiranje i sprovođenje regionalne politike EU je u nadležnosti Evropske komisije, odnosno Generalnog direktorata za regionalni razvoj. Od stvaranje Evropske unije, tačnije Evropske ekonomske zajednice 1958. do danas, regionalna politika je prošla kroz tri faze:

1. faza je trajala od 1958. do 1975;
2. faza je trajala od 1975. do 1988;
3. faza je trajala od 1988. do 2007. (Vlada Republike Srbije-Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, 2004).

Regionalna politika EU se nalazi danas u četvrtoj fazi razvoja koja obuhvata period 2007-2013. Evropska komisija je 11. jula 2006. donela novu regulativu o regionalnoj politici EU za vremenski period 2007-2013. Nakon najnovijih talasa proširenja iz 2004. i 2007, društveno-ekonomske razlike između članica EU su postale sve drastičnije, zbog čega je Komisija reorganizovala svoju strategiju finansiranja za navedeni petogodišnji budžetski period, uvodeći pojednostavljeni okvir za finansijsku pomoć evropskim re-

gionima. Podatak iz 2006. o regionalnim razlikama u dohotku po glavi stanovnika EU-27 koje iznose čak 1:10 između regiona Užeg Londona (Velika Britanija)[3] i Severozapadnog regiona (Bugarska)[4], bio je alarmantan signal za ovu reorganizaciju. Osnovno načelo na kome počiva regionalna politika Unije je finansijska solidarnost svih članica. Ostvaruje se kroz redistribuciju sredstava od bogatih ka siromašnim regionima i državama preko različitih fondova, u zavisnosti od standardizovanog sistema teritorijalne podele država članica. Naime, u okviru sprovođenja kohezione politike kreiran je sistem Statističkog zavoda EU – poznatiji kao sistem NUTS 30 klasifikacije. Jedinice NUTS sistema su statistički regioni, a osnovne oblasti primene NUTS nomenklature su prikupljanje, razvoj i harmonizacija statistike EU. Nomenklatura NUTS zasniva se na: institucionalnoj podeli, regionalnim jedinicama opšteg karaktera i hijerarhijskoj klasifikaciji, kao tri osnovna principa. Klasifikacija statističkih regiona utvrđuje se prema NUTS metodologiji, propisanoj Uredbom Evropske zajednice. Nakon pristupanja EU, ta se klasifikacija i službeno prihvata u smislu NUTS regiona nove zemlje članice, a u skladu sa pomenutom Uredbom, pri čemu države članice ne mogu menjati postojeću klasifikaciju naredne tri godine. NUTS-1 nivo se koristi za analizu regionalnih problema Unije (efekti carinske unije i ekonomske integracije na nivou nižem od nacionalnog), NUTS-2 nivo predstavlja osnovni okvir za primenu nacionalne regionalne politike, usled čega se uzima za polazište regionalnih analiza, dok NUTS-3 nivo uglavnom uključuje regione koji su suviše mali za kompleksne ekonomske analize, ali se mogu koristiti kao prostor za primenu specifičnih regionalnih mera.

Za budžetski period 2007-2013. finansiranje je strukturirano u pet kategorija, i to: pretpristupna pomoć, eksterna pomoć, regionalna pomoć, očuvanje prirodnih resursa i „programi zajednice"(Todorović, 2009). Polazeći od ograničenog broja prioriteta Lisabonske agende (rast, konkurentnost i zaposlenost) i Getenburške agende (ekologija i zaštita životne sredine), definisana su tri prioritetna cilja regionalne politike za period 2007-2013. To su:

1. konvergencija;
2. regionalna konkurentnost i zapošljavanje;
3. prekogranična teritorijalna saradnja regiona.

1. Konvergencija

Konvergencija treba da doprinese razvoju i rastu broja zaposlenih u regionima čiji je BDP/pc ispod 75% proseka EU. Ovi regioni su definisani na NUTS III nivou. Regionalnom politikom EU bila je predviđena obaveza

3 U iznosu od 79.400. BDP po stanovniku prema kupovnoj moći.
4 6.000. BDP po stanovniku prema kupovnoj moći.

članica da uvedu administrativnu podelu u skladu sa NUTS klasifikacijom[5] – podele na teritorijalne jedinice koje imaju između 150.000 i 800.000 stanovnika, kao preduslovu da bi zemlja mogla da pristupi strukturnim fondovima. Osnovni cilj konvergencije je da se utiče na povećanje rasta i zaposlenosti u najnerazvijenijim članicama EU, a naročita pažnja se poklanja razvoju društva zasnovanog na znanju, prilagođavanju novim društveno-ekonomskim okolnostima, ekologiji i zaštiti životne sredine i jačanju kapaciteta lokalnih administracija. Budžet namenjen realizaciji ovog cilja iznosi ukupno 251,163 milijardi evra (81,54% od ukupne sume) i podrazumeva finansiranje iz sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda. Ovim ciljem su obuhvaćeni gotovo svi regioni novih država članica, sa izuzetkom centralne Mađarske, regiona Praga i Bratislave, ali i neki regioni starih članica: južne italijanske pokrajine, veći deo Portugala i Grčke, Andaluzija, Estramadura, Galicija i Kastilja la Manća, zatim Kornvol, zapadni Vels i ostrvo Scili. Finansiranje se obezbeđuje iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Evropskog socijalnog fonda (ESF) i iz Kohezionog fonda (za cilj konvergencije namenjeno je 75% sredstava ovih fondova).

2. Regionalna konkurentnost i zapošljavanje

Realizacijom ovog cilja bi trebalo da se doprinese jačanju preduzetništva i svesti o potrebi zaštite životne sredine, promociji potrebe za stalnim prilagođavanjem promenama u okruženju i razvoju odgovarajućeg tržišta rada u regionima koji bi, da nije bilo proširenja, bili ispod proseka od 75%. Realizacija regionalne konkurentnosti i zapošljavanja se finansira iz sredstava reformisanog Evropskog fonda za regionalni razvoj i novog Evropskog socijalnog fonda, pri čemu se, u okviru ovog cilja, predviđa finansiranje:

1. *Regionalnih programa* koji se finansiraju iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i koji su namenjeni pružanju pomoći regionima za sprovođenje radikalnih promena u industrijskim, urbanim i ruralnim područjima;
2. *Nacionalnih programa* koji se finansiraju iz Evropskog socijalnog fonda radi realizacije strukturnih reformi na tržištu rada i jačanja socijalne uključenosti, a sve u skladu sa ciljevima i zadacima Evropske strategije za zapošljavanje. Evropska komisija je u svojoj Strategiji zapošljavanja predložila četiri prioritetna područja za delovanje: unapređenje prilagodljivosti radnika (zaposlenih) i poslovanja, rast društvene uključenosti, veća dostupnost zapošljavanju i sprovođenje reformi na polju zapošljavanja (Madžar, 2009).

5 Nomenclature of Units for Territorial Statistics-Nomenklatura jedinica za teritorijalnu statistiku

Pomoć je obezbeđena za razvoj integrisanog tržišta rada, promovisanje inovativnog i poslovnog duha i zaštitu životne sredine. Sredstva predviđena za ostvarivanje ovog cilja iznose 49,13 milijardi evra (15,95% od ukupnih sredstava) i obezbeđena su iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda na sledeći način:

- 78,86% je namenjeno regionima koji nisu pokriveni kriterijumom konvergencije;
- 21,14% sredstava je namenjeno postepenom podržavanju procesa tranzicije (Madžar, 2009).

3. Prekogranična teritorijalna saradnja regiona

Ovaj cilj se odnosi na:

1. prekograničnu saradnju na unutrašnjim i spoljnim granicama Unije uključujući i granice na moru;
2. transnacionalnu saradnju u područjima koja su Evropska komisija i države članice odredile zarad podrške strategijskim prioritetima sa transnacionalnim karakterom kao što su: istraživanje i razvoj, razvoj informatičkog društva i zaštita životne sredine.

Ukupna sredstva za realizaciju ovog cilja iznose 7,75 milijardi evra (2,52% od ukupno namenjenih sredstava) i biće alocirana na pomenute komponente na sledeći način:

- 73,86% za finansiranje prekogranične saradnje;
- 20,95% za finansiranje transnacionalne saradnje;
- 5,19% za finansiranje međuregionalne saradnje (Madžar, 2009).

Prioritet u finansiranju imaju programi za inovacije, zaštitu životne sredine i prevenciju rizika, za dostupnost transporta i telekomunikaciju, kao i za ulaganje u ljudski kapital. Budžet koji je planiran za realizaciju svih ovih ciljeva iznosi približno 307,6 milijardi evra, a tri glavna izvora finansiranja ovih aktivnosti su Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond (Premović, Drašković, 2010).

2.2. TERITORIJALNA AGENDA

Tokom održavanja neformalnog ministarskog sastanka o urbanom razvoju i teritorijalnoj koheziji

u Lajpcigu 24-25. maja 2007, ministri odgovorni za prostorno planiranje i razvoj, usaglasili su Teritorijalnu agendu EU – ka konkurentnijoj i održivijoj Evropi različitih regija. Teritorijalna agenda kao akciono orijentisan politički okvir buduće saradnje između zemalja članica EU, razrađena

je zajedno sa Evropskom komisijom, sa ciljem da doprinese održivom ekonomskom rastu i stvaranju novih radnih mesta, kao i društvenom i ekološkom razvoju u svim regionima EU. Jačanje teritorijalne kohezije je definisano kao prioritetni budući zadatak, a kao novi izazovi specificirani su jačanje regionalnih identiteta i bolje korišćenje teritorijalne različitosti.

Teritorijalna agenda počiva na tri glavna cilja Evropskog prostora:

- razvoj uravnoteženog i policentričnog urbanog sistema i novo partnerstvo grad–selo;
- obezbeđivanje pariteta u pristupu infrastrukturi i znanju;
- održivi razvoj, mudro upravljanje i zaštita prirode i kulturne baštine.

U kontekstu politike teritorijalne kohezije, definisani su prioriteti za teritorijalni razvoj u EU:

1. težimo jačanju policentričnog razvoja i inovaciji kroz umrežavanje gradskih regiona i gradova;
2. potrebni su novi oblici partnerstva i teritorijalnog upravljanja između ruralnih i urbanih područja;
3. želimo da promovišemo regionalne klastere konkurencije i inovacije u Evropi;
4. podržavamo jačanje i širenje transevropskih mreža;
5. promovišemo transevropsko upravljanje rizikom, uključujući uticaj klimatskih promena;
6. zahtevamo jačanje ekoloških struktura i kulturnih resursa jer predstavljaju dodatu vrednost za razvoj.

Teritorijalnom agendom se suštinski promoviše policentrični teritorijalni razvoj EU, sa ciljem da postojeći resursi u evropskim regionima budu racionalno upotrebljeni i iskorišćeni.

3. RAVNOMERNI REGIONALNI RAZVOJ REPUBLIKE SRBIJE

Prepoznajući evropsku budućnost kao imperativni zadatak i svoju neminovnost, Republika Srbija je danas definisala ravnomerni regionalni razvoj kao svoj strateški državni cilj koji se sastoji od pet dimenzija razvijenosti. To su: ekonomija, obrazovanje, demografija, infrastruktura i ekologija. Međutim, u prethodnom periodu, regionalni razvoj se nije posmatrao kao integralni deo ukupnog društveno-ekonomskog razvoja, pa je i problematika regionalnog razvoja bila marginalizovana, uz izbegavanje činjenice da „razvoj ima svoju regionalnu i prostornu dimenziju, te da definisanje institucionalnih razvojnih mehanizama nikako nije regionalno neutralno“ (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007), što je uticalo na produbljavanje regionalnih i strukturnih razvojnih problema. Iako Srbija sa ukupnom površinom teri-

torije od 88.361 km^2, spada u red relativno malih evropskih država, ona je istovremeno zemlja sa jednom od najvećih regionalnih razlika u Evropi, jer između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg upravnog okruga razlike su sedmostruke, a na nivou lokalnih samouprava još izraženije[6]. U Srbiji, bez Kosova i Metohije, od ukupno 166 opština, nerazvijeno područje obuhvata 37 opština koje se dele na ekonomski nerazvijena područja i područja sa posebnim razvojnim problemima. Na nerazvijenom području živi ukupno 12,4% stanovništva zemlje, a u periodu 2002-2004. po podacima o narodnom dohotku po stanovniku, čak 29 opština je imalo vrednosti ispod 50% proseka, dok sedam opština ne dostiže ni 1/3 proseka nd po stanovniku, a među njima su i dva industrijska centra – Bor i Majdanpek. Najnepovoljnija je situacija u Jablaničkom i Pčinjskom okrugu u kojima je od ukupno 13 opština čak 10 steklo status nerazvijenih. Osnovne karakteristike ove grupe su: višedecenijska nerazvijenost juga Srbije i Stare Raške (Tutin, Sjenica, Novi Pazar, Prijepolje i Priboj), kao i pojava tzv. tranzicionog siromaštva. Ova područja suočena su sa kumuliranim ekonomskim (bez industrijskih kapaciteta, kolaps velikih sistema, nerazvijeno preduzetništvo, spor proces privatizacije), strukturnim (visoka nezaposlenosti), socijalnim i demografskim problemima (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007). Pored ovih opština, na karti regionalne nerazvijenosti Srbije, izdvojile su se i opštine u kojima je pored strukturnih problema, u dužem vremenskom periodu, prisutan i proces intenzivnog demografskog pražnjenja (osam opština + AP Kosovo i Metohija).

Svi ovi razlozi su uticali na spoznaju neminovnosti donošenja državne strategije regionalnog razvoja. Naime, Vlada Republike Srbije je 11. januara 2007. donela Strategiju regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007-2012. i ona predstavlja „prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja u narednim godinama“ (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007). U novoj regionalnoj politici uloga države svodi se na uklanjanje i ublažavanje ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno njihovo osposobljavanje za autopropulzivni razvoj, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala. U tom kontekstu, primarni cilj Strategije je donošenje novih institucionalnih rešenja i ona se temelji na tri stuba:

1) određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja;
2) definisanje razvojnih politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja Republike Srbije;
3) strategija razvoja institucija (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007).

6 Indeks razvojne ugroženosti: Beograd 0,8 : Jablanički okrug 5,4 (NUTS 3 nivo), a odnos najrazvijenije i najnerazvijenije opštine (NUTS 4 nivo) 1: 15 u 2005. [Jakopin, Perišić, 2009: 84].

Osnovni motivi za donošenje Strategije i zakonskog regulisanja oblasti regionalnog razvoja su posledica drastičnih međuregionalnih nesklada koji imaju dvostruko negativno dejstvo: sa jedne strane ove razlike onemogućavaju dalji društveno-ekonomski razvoj zemlje, a sa druge strane iniciraju negativne migracione tokove. Svakako, veoma važan razlog koji je uticao na neophodnost donošenja Strategije i Zakona o regionalnom razvoju Republike Srbije su započeti procesi evropskih integracija Srbije, koja je uz decentralizaciju i razvoj institucija, osnovni preduslov za korišćenje sredstava iz evropskih fondova i dobijanje kandidature za članstvo u EU.

Vizijom ravnomernog regionalnog razvoja Vlada RS je odredila sedam strateških i operativnih ciljeva Strategije: održiv razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije, ekonomska integracija srpskih zajednica na AP Kosovo i Metohija, izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. Veoma važan razlog koji je uticao na neophodnost donošenja Strategije regionalnog razvoja RS je „zbog proevropske orijentacije Republike Srbije, kako bi se, kroz jedan jasan i argumentovan pristup, pokazalo da raspolažemo sopstvenom celovitom regionalnom strategijom koja uvažava sve regionalne specifičnosti i regionalne razvojne potencijale i istovremeno uvažava evropske standarde u ovoj oblasti. Celovitost formulisanja regionalne politike – koncept regionalne politike smanjenja siromaštva – odnosi se na celu Republiku Srbiju, sa diferenciranjem podsticanja razvoja pojedinih regiona u skladu sa posebnim razvojnim problemima“ (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007). U skladu sa donetom državnom Strategijom, na predlog Vlade, Narodna skupština RS usvojila je Zakon o regionalnom razvoju, odnosno Izmene i dopune Zakona o regionalnom razvoju 5.5.2010. Zakonom je specificirano 8 osnovnih ciljeva podsticanja regionalnog razvoja. To su:

1. sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj; 2. smanjenje regionalnih i unutarregionalnih dispariteta, u stepenu društveno ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja; 3. smanjenje negativnih demografskih kretanja; 4. razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno-tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja; 5. razvoj konkurentnosti na svim nivoima; 6. uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti; 7. podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje po pitanjima od zajedničkog interesa; 8. efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou (Zakon o regionalnom razvoju, 2009).

Region je ovim Zakonom definisan kao „statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet; dok se, u smislu ovog zakona, regionalni razvoj definiše kao ' dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona i jedinica lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti' (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju, 2010). Prema stepenu razvijenosti regioni su razvrstani u dve grupe, i to na:

1) razvijene regione, čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda
   po glavi stanovnika;
2) nedovoljno razvijene regione, čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika" (Zakon o regionalnom razvoju, 2009).

Regionalizacija Srbije, u kontekstu započetog evropskog puta naše zemlje, podrazumeva rešavanje regionalnih problema utvrđivanjem odgovarajućih institucionalnih okvira, u čemu ključnu ulogu ima izbor jedinica regionalizacije. Iako posmatrano sa formalno-pravnog aspekta NUTS regioni ne postoje u zemljama koje nisu članice Unije, potrebno je usaglasiti regionalne podele kao osnov pregovora o pristupanju. Uvođenje regionalnih jedinica, u skladu sa definisanom NUTS klasifikacijom, izvršeno je u svim novim državama članicama. U procesu regionalizacije mora se odrediti koja to jedinica teritorijalne autonomije predstavlja polaznu osnovu za oblikovanje budućih regiona. Visina potencijalno raspoloživih sredstava iz Strukturnih fondova zavisiće od izabrane varijante regionalizacije Srbije. Pretpostavka je da će kriterijumi za dobijanje pomoći biti ekonomska zaostalost ispod proseka Unije. Polazeći od prakse zemalja članica EU, Srbija je utvrdila svoje statističke regione koji treba da postanu NUTS regioni nakon ulaska u EU. Uvažavajući ova evropska iskustva zemalja članica, ali i specifičnosti društveno-ekonomskih, demografskih, geografskih, nacionalnih i drugih specifičnosti RS, teritorija Srbije je podeljena na 5 osnovnih regiona. Za potrebe podsticanja regionalnog razvoja određuju se sledeći regioni:

1) Region Vojvodine;
2) Beogradski region;
3) Region Šumadije i Zapadne Srbije;
4) Region Južne i Istočne Srbije;
5) Region Kosovo i Metohija (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju, 2010).

4. PRETPRISTUPNI EVROPSKI FONDOVI U FUNKCIJI RAVNOMERNOG RAZVOJA

Cilj kohezione politike EU je dakle sadržan u nastojanjima da se dostigne harmoničan, ujednačen i održiv razvoj na njenoj celokupnoj teritoriji, uz jačanje privredne i socijalne kohezije zajednice. Da bi se ovaj cilj ostvario, neophodna je finansijska solidarnost svih članica koja se ostvaruje kroz usmeravanje sredstava preko fondova.

Regionalna politika je važan instrument kojim EU pokušava istovremeno da poveže:

1) regionalnu politiku sa drugim politikama EU (zajedničkom poljoprivrednom politikom, socijalnom,
politikom životne sredine);
2) ciljeve regionalne politike EU u okviru jedne države članice sa regionalnom politikom nacionalne
vlade;
3) ciljeve regionalne politike država članica, naročito u slučajevima kada su države članice susedne zemlje;
4) regionalnu politiku EU, regionalne politike država članica i inicijative kojima upravljaju regionalne i lokalne organizacije i organi vlasti (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007).

U periodu 2000-2006. osnovni instrument pomoću kojeg je EU učestvovala u pružanju pomoći zemljama Zapadnog Balkana predstavljao je Program Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS (Community Assistance for Reconstruction and Development). U Srbiju je usmereno u ovom periodu 1,3 milijardi evra pomoći iz fondova EU (ugovoreno 93%, isplaćeno 87%).

Tabela broj 1. Sredstva EU realizovana u Srbiji 1998-2006 (Jakopin, Perišić, 2009).

	1998-2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	UKUPNO
Alocirano (mil.EUR)	192	194	168	220	206,6	156,7	153,9	1291,2
Ugovoreno/ alocirano	100%	100%	99%	96%	97%	99%	53%	93%
Plaćeno/ ugovoreno	100%	100%	100%	99%	74%	65%	43%	87%

Sredstva dobijena iz CARDS programa su primarno namenjena za rekonstrukciju sektora energetike, infrastrukture, zdravstva i preduzetništva. Značajan deo sredstava u ovom periodu bio je namenjen i programima

reforme državne uprave, demokratizacije društva kao i programima društveno-ekonomskog razvoja koji je trebalo da omogući otvaranje novih radnih mesta i pokretanje ekonomske aktivnosti u zemlji. Od 2003. aktivnosti CARDS programa bile su naročito usmeravane na izgradnju institucija u cilju podizanja njihovih kapaciteta kako bi se odgovorilo izazovima na putu evropskih integracija. Ipak, najviše sredstava je locirano u energetski sektor, gotovo trećina ukupnih sredstava CARDS programa za Srbiju. Do 2007. postojalo je više različitih namenskih evropskih fondova i drugih pravnih instrumenata u okviru programa spoljne pomoći, čija je brojnost uticala da Evropska komisija predloži jednostavniji okvir za pružanje spoljne pomoći u budžetskom periodu 2007-2013. Za postizanje maksimalnih rezultata korišćenja namenjenih finansijskih sredstava, Evropska komisija je donela odluku da sve postojeće predpristupne fondove[7] zameni jednim novim instrumentom pretpristupne pomoći IPA (Instrument for Pre-accession Assistance)[8], koji je uspostavljen Regulativom Evropskog saveta br. 1085/2006 od 17. jula 2006. Finansijska vrednost IPA programa u šestogodišnjem budžetskom periodu (2007–2013) iznosi 11,468 milijardi evra, a sadržaj pomoći i kriterijumi implementacije novog instrumenta se baziraju na iskustvima stečenim u sklopu primene dosadašnjih programa pomoći (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007). Novi pretpristupni instrument, pored toga što zahteva uvođenje odgovarajućih struktura za upravljanje fondovima EU, zahteva i odgovarajuće kofinansiranje, tj. finansijske resurse iz nacionalnog budžeta koji će podržati projekte finansirane iz IPA. Instrument pretpristupne pomoći IPA 2007-2013. u fokusu ima dva glavna prioriteta. To su:

1. pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa;
2. pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih i kohezionih fondova EU nakon pristupanja Evropskoj uniji (IPA 2007-2013, drugo dopunjeno izdanje, 2009).

Integrisani pristup Instrumenta za pretpristupnu pomoć se ogleda i kroz samu strukturu pomoći koja je objedinjena kroz pet komponenti, tako da pruži ciljanu i efikasnu pomoć svakoj zemlji u zavisnosti od njenih razvojnih potreba i statusa na putu evropskih integracija.

---

7 Phare, ISPA, SAPARD i CARDS.

8 12. juna 2007. Evropska komisija je usvojila Uredbu (EZ) br. 718/2007 o sprovođenju Uredbe Saveta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument za pretpristupnu pomoć i kojom je predviđeno da EK i svaka država korisnica moraju zaključiti Okvirni sporazum sa ciljem definisanja osnovnih principa saradnje koji se odnose na pružanje finansijske podrške.

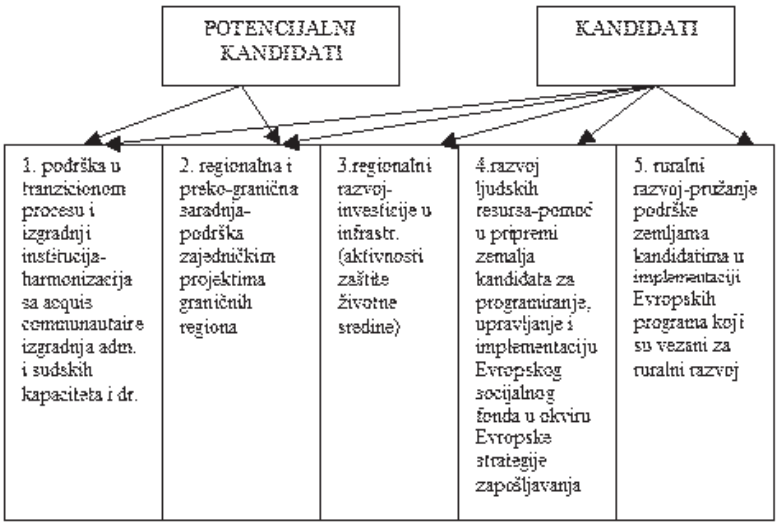
Zemlje korisnici IPA su podeljene u dve kategorije:

1) zemlje kandidati za članstvo u EU (Turska, Hrvatska i Makedonija);

2) zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU (Republika Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija).

IPA sadrži pet komponenti, što pokazuje naredna tabela:

Tabela broj 2. Komponente IPA (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007).



Osnovni uslov za korišćenje svih pet IPA komponenti je da zemlja ima status kandidata i uspostavljen decentralizovani sistem upravljanja fondovima. Budući da Srbija u procesu evropskih integracija trenutno ima status potencijalnog kandidata, ona će koristiti prve dve od ukupno pet komponenti (Strategija regionalnog razvoja RS, 2007). Tokom trajanja Instrumenta za pretpristupnu pomoć, u periodu 2007-2013, predviđena je mogućnost da zemlja potencijalni kandidat za članstvo u EU može preći na korišćenje svih komponenti ukoliko odlukom Saveta dobije status zemlje kandidata za članstvo u EU i uspešno implementira decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (Decentralized Implementation System - DIS 2), koji podrazumeva postepeni prenos nadležnosti u upravljanju fondovima sa Delegacije Evropske komisije na institucije zemlje korisnice fondova.

U okviru treće komponente IPA Regionalni razvoj – moguće je finansirati projekte tehničke pomoći, investicione projekte (radove) i grantove. Okvir za korišćenje sredstava iz ove komponente definisan je Uredbom o sprovođenju Instrumenta za pretpristupnu pomoć prema kojoj su definisane tri prioritetne oblasti – komponente za regionalni razvoj (ose prioriteta):

1. saobraćajna infrastruktura, posebno međusobna veza i međusobna operativnost između nacionalnih mreža i između nacionalnih i transevropskih mreža;
2. mere u vezi sa životnom sredinom koje se odnose na upravljanje otpadom, vodosnabdevanjem, gradskim otpadnim vodama i kvalitetom vazduha, obnovu zagađenih mesta i zemljišta;
3. oblasti koje se odnose na održivi razvoj koji predstavljaju korist za životnu sredinu, tj. energetsku efikasnost i obnovljivu energiju (IPA 2007-2013, drugo dopunjeno izdanje, 2009).

Aktivnosti koje podstiču regionalnu konkurentnost i produktivnu sredinu, i podstiču kreiranje i čuvanje održivog zapošljavanja, što posebno uključuje:

- obezbeđenje poslovnih i tehnoloških usluga za preduzeća posebno u oblasti upravljanja, istraživanja i razvoja tržišta i umrežavanja;
- pristup i upotreba informativnih i komunikacionih tehnologija;
- unapređenje tehnološkog razvoja, istraživanja i inovacija, uključujući saradnju sa tercijalnim obrazovnim i istraživačkim institucijama i istraživačkim i tehnološkim centrima;
- razvoj poslovnih mreža i grupa;
- kreiranje i razvoj finansijskih instrumenata koji olakšavaju pristup revolving finansiranju kroz zajednički kapital, kreditne i garancijske fondove;
- obezbeđenje lokalnih infrastruktura i usluga koje doprinose lakšem osnivanju, razvoju i proširenju novih i postojećih poslova;
- infrastrukture za obrazovanje i obuku gde su potrebne za regionalni razvoj i u tesnoj koordinaciji sa komponentom razvoja ljudskih resursa (Instrument za predpristupnu pomoć IPA 2007-2013, drugo dopunjeno izdanje, 2009).

Pored navedenih prioriteta, tehnička pomoć se može dodeliti za pripremne studije i tehničku podršku za podobne aktivnosti u okviru treće komponente, uključujući i one koje su potrebne za njihovo sprovođenje. Tehnička pomoć može da finansira pripremne aktivnosti, aktivnosti upravljanja, praćenja, ocene, informisanja i kontrole i aktivnosti za jačanje administrativnog kapaciteta za sprovođenje pomoći koja se obezbeđuje kroz ovu komponentu po IPA uredbi.

Za razliku od RS koja kao potencijalni kandidat za članstvo u EU ne može da koristi ovu komponentu, zemlje kandidati će u periodu 2007-2012. moći da računaju na sredstva namenjena komponenti regionalni razvoj u iznosu od oko 1,9 milijardi evra za različite projekte.

Tabela broj 3. Godišnja namena sredstava u okviru komponente III Instrumenta pretpristupne pomoći za period 2007-2012. (IPA 2007-2013, drugo dopunjeno izdanje, 2009).

ZEMLJA/GODINA	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	UKUPNO (u mil.eur)
HRVATSKA	45.050	47.6	49.7	56.8	58.2	59.348	316.698
MAKEDONIJA	7.4	12.3	20.8	29.4	35.0	39.4	144.3
TURSKA	167.5	173.8	182.7	238.1	291.4	350.805	1.404.305

Posmatrano prema ostalim komponentama u ukupnom iznosu sredstava iz programa IPA, procentualno učešće komponente za regionalni razvoj za Hrvatsku iznosi 34.7%, Tursku 35.6% i Makedoniju 28.4%.

Oko 10% celokupnog iznosa IPA sredstava planiranih za period 2007-2013. biće implementirano kroz Regionalni aspekt IPA – kroz tzv. Višekorisničku IPA. Ciljevi Višekorisničke IPA predstavljaju svojevrsnu dopunu Instrumentu za pretpristupnu pomoć za pojedinačne zemlje u oblastima u kojima je njihova regionalna saradnja razvijenija i uspešnija. Prioriteti koji se odnose na sve zemlje kandidate i potencijalne kandidate, kao i finansijska sredstva za njihovo sprovođenje, utvrđena su u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu za Višekorisničku IPA (Multi Beneficiary Multi Indicative Planning Document 2007-2009) koji priprema Evropska komisija u saradnji sa nadležnim institucijama svih zemalja kandidata potencijalnih kandidata. Ovim dokumentom se određuju prioriteti po oblastima i finansijska sredstva koja su neophodna za njihovu realizaciju tokom tri budžetske godine. Prilikom programiranja i implementacije Višekorisničke IPA treba imati u vidu da je, za razliku od IPA namenjene pojedinačnim zemljama, priprema projekata centralizovana i da se najveći deo aktivnosti pripreme projekata i izrade tenderske dokumentacije odvija u sedištu Evropske komisije u Briselu. Podrška kroz Višekorisničku IPA treba da doprinese ostvarenju tri ključna cilja:

1. ispunjenje kriterijuma iz Kopenhagena;
2. harmonizacija sa pravnim tekovinama EU;
3. promocija dijaloga civilnog društva između zemalja Zapadnog Balkana, Turske i EU (Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć, 2009).

Glavne oblasti podrške kroz Višekorisničku IPA su: regionalna saradnja; razvoj infrastrukture; pravosuđe i unutrašnji poslovi; unutrašnje tržište; reforma državne uprave; demokratska stabilnost; obrazovanje, mladi i istraživanje; tržišna ekonomija; nuklearna bezbednost i tretman radioak-

tivnog materijala i privremene administrativne institucije i rezervna sredstva (Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć, 2009).

Okvirni sporazum između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica potpisan je 29. novembra 2007, a Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica usvojen je 26. decembra 2007. (Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori 124/2007). Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma, Republika Srbija se obavezala da uspostavi decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (DIS), koji predstavlja opšti metod sprovođenja pomoći iz pretpristupnog instrumenta. U tom smislu preduzete su aktivnosti na uspostavljanju odgovarajućih struktura i organa koji će posle akreditacije dobiti ovlašćenja od Evropske komisije za decentralizovano upravljanje fondovima EU. U skladu sa Uredbom 718/2007, u periodu 2007-2013. Srbija će umesto CARDS programa koristiti novi jedinstveni Instrument za pretpristupnu pomoć čiji je ukupan budžet 11,468 mlrd evra. Srbija će imati na raspolaganju u ovom petogodišnjem budžetskom periodu približno 1,2 mlrd evra. Imajući u vidu da je Srbiji dodeljeno u proseku oko 200 miliona evra godišnje, do kraja budžetskog perioda EU (2013), Srbija će moći da računa na oko 1,4 mlrd evra kroz IPA program.

ZAKLJUČAK

Naučno-tehnološki razvoj praćen ubrzanim privrednim rastom, uticao je na neracionalno korišćenje prirodnih resursa i na nastanak globalne strukturne krize u energetici i sirovinama. Kao rezultat ovih procesa, dolazi do neravnomernog razvoja pojedinih zemalja i regiona. Uočavajući regionalne razlike, od samog osnivanja EU definisana je zajednička regionalna politika kako bi se obezbedio ravnomerni regionalni razvoj na teritoriji Unije. I pored izraženih globalnih napora koji su usmeravani ka smanjenju regionalnih razlika i rešavanju demografskih problema, nastalih kao neposredna posledica ovih razlika, rešavanje regionalnih i demografskih problema i dalje je veoma aktuelno. Za ostvarenje ciljeva regionalne politike EU iskazanih kroz konvergentnost, konkurentnost i evropsku teritorijalnu i međuregionalnu saradnju, zemlje članice EU će u periodu 2007-2013. imati pristup evropskim fondovima u iznosu od 347,41 mlrd. evra. U ovom periodu, Evropska Komisija je novim zemljama članicima namenila čak 160 mlrd evra za programe regionalnog razvoja, što je oko 260 evra per capita godišnje, što je pet puta više nego što će dobiti tzv. stare zemlje članice. Regionalni razvoj predstavlja „dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona i jedinica

lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti". Prepoznajući evropsku budućnost kao imperativni zadatak i svoju neminovnost, Srbija je danas definisala ravnomerni regionalni razvoj kao svoj strateški cilj koji se sastoji od pet dimenzija razvijenosti. To su: ekonomija, obrazovanje, demografija, infrastruktura i ekologija. U pravcu ostvarivanja ovih ciljeva, doneta je Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007-2012. i Zakon o regionalnom razvoju, kao i drugi državni dokumenti, usaglašeni sa evropskim zakonodavstvom, što predstavlja osnovni preduslov za korišćenje sredstava iz evropskih fondova i dobijanje kandidature za članstvo u EU.

LITERATURA

Jakopin E., Perišić A. (2009). *Regionalni razvoj*, Beograd, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju.

Todorović J. (2009). Koheziona politika kao faktor ravnomernog regionalnog razvoja Evropske unije, *Globus*, vol. 40, br, 34.

Madžar L. (2009). Aktuelne promene u regionalnoj politici Evropske unije, *Industrija*, vol. 37, br. 3

Premović J., Drašković S. (2010). Ravnomerni regionalni razvoj kao pretpostavka evropskih integracija Srbije, *Zbornik radova XV Internacionalnog naučnog skupa: Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja jugoistične Evrope, Niš, 227-238.*

Instrument za predpristupnu pomoć IPA 2007-2013 - drugo dopunjeno izdanje, Beograd, 2009, Evropski pokret Srbija i Fond za otvoreno društvo-Srbija.

Vodič kroz Instrument za predpristupnu pomoć, Beograd, 2009, Evropski pokret Srbija i Fond za otvoreno društvo-Srbija.

Strategija regionalnog razvoja RS za period od 2007. do 2012. godine, Beograd, 11.01.2007. godine.

Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS, br. 51/09.

Zakon o Izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS, br. 30/10.

Vlada Republike Srbije – Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, *Regionalna politika Evropske unije,* Beograd, oktobar 2004.

Abstract: The last decades of XX and XXI century are marked with dynamic changes in the industry, economy and world society as a whole. In particular, the non-proportional development between some countries and regions is expressed. This can be testified with facts of World Bank which states that gap between 20 richest and 20 poorest countries has doubled in just three years and that number of people surviving on less than one dollar daily rose to one billion. From the beginning of the process of European integration, fifties and sixties, significant economic and social disproportions were identified. Common regional policy of the EU defined its goal to be equalization of economic development of all the country and regions covering the territory of the entire EU. The aim of balanced regional development policy of the EU is to achieve harmonious, uniform and sustainable development and strengthening of economic and social cohesion of the community, which is why the common policy of balanced regional development and EU is called "cohesion policy". Following these trends, the RS is defined equal regional development as its strategic goal and accepted in the year 2007 The Regional Development Strategy. Whit which has set seven strategic and operational objectives of the Strategy: sustainable development, raising regional competitiveness, reduce regional inequality and poverty, halting the negative demographic trends, the continuation of the decentralization process, economic integration of Serbian communities in the Autonomous Province of Kosovo and the construction of the regional institutional infrastructure. In accordance with the adopted state Strategy, RS adopted the Law on Regional Development, 05/05/2010, and other documents as a basic prerequisite for the use of funds from IPA and obtaining candidacy for EU membership.

Key words: *regional development/ EU/ regional policy/IPA funds*

Marija Kolin[1]
Institut društvenih nauka u Beogradu

RODNE NEJEDNAKOSTI I POLOŽAJ ŽENA NA TRŽIŠTU RADA U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Rezime: Proces približavanja Evropskoj uniji poslednjih godina uliva novu nadu da će se položaj žena u Srbiji približiti položaju žena u ovim zemljama. Kao potencijalni kandidat Republika Srbija je u procesu harmonizacije pravnih standarda sa okvirom koji je propisan Evropskom unijom, a jedan deo acquis communautaire odnosi se na rodnu jednakost i unapređenje položaja žena. Članak sadrži komparativnu analizu zasnovanu na istraživanju ekonomskog položaja žena sa posebnim osvrtom na proces evropskih integracija. Nastojimo da pokažemo u kojoj meri je prelaz iz socijalizma uticao na ekonomsku aktivnost žena, mogućnosti zapošljavanja i stil života. U ovom radu ukazaćemo na indikatore o ekonomskoj aktivnosti žena, stepenu zaposlenosti, usmerenost žena na rodno specifična zanimanja, kvalitet posla koji obavljaju žene kao i plaćanje ženskog rada u odnosu na plaćanje rada muškaraca. Pokazaćemo stepen nezaposlenosti i siromaštva žena i socijalni položaj ranjivih kategorija kao što su dugotrajno nezaposlene, žene manjinskih grupa i seoskih područja. Kvantitativni podaci proizlaze iz zvanične statistike, podataka Evropske unije i institucija Ujedinjenih nacija, koji su dopunjeni podacima novijih sociioloških istraživanja. Rad ukazuje na moguće pravce ekonomskih i političkih promena i navodi predloge za poboljšanje stanja rodne jednakosti u Srbiji.

Ključne reči: *rodne nejednakosti, tržište rada, postsocijalistička tranzicija, Evropska unija*

---

1 Email: kolin@ptt.rs
Rad je nastao na projektu „Demokratski modeli unapređivanja društvene kohezije, tolerancije, ljudskih prava i privrednog razvitka u političkim i institucionalnim procesima evropskih integracija Srbije“ koji se realizuje u Institutu društvenih nauka uz podršku Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

Uvodne napomene

Evropski socijalni model podrazumeva da ravnomeran ekonomski razvoj nije moguć bez adekvatnog korišćenja ženskih resursa i da je stoga neophodno da se žene posebnim merama podstaknu za veće uključivanje na tržište rada kao i politički život evropskih zemalja. Princip jednakih mogućnosti za žene i muškarce Evropska unija je uvrstila u osnovna ljudska prava, a ciljevi usmereni protiv rodne diskriminacije ostvaruju se posebnim programima, instrumentima i fondovima. Iako je poslednjih decenija postignut značajan uspeh u pogledu ravnomerne zastupljenosti žena u svim sferama javnog života u visoko razvijenim zemljama Evrope, žene još uvek slabije prolaze na tržištu rada, zarađuju manje od muškaraca i ne participiraju u dovoljnom broju u institucijama upravljanja i odlučivanja u ekonomiji i politici.

U ovoj analizi usmereni smo na pregled glavnih programa socijalne politike Evropske unije čiji je cilj da doprinose aktivnoj ulozi žena u različitim oblastima, kao i na implementaciju ovih programa i vrednosti u institucionalnom jačanju rodne ravnopravnosti u Srbiji. Posebno smo obratili pažnju položaju žena na tržištu rada u Srbiji i problemima koji se postavljaju u izmenjenim uslovima postsocijalističke tranzicije. Važno nam je bilo da pokažemo u kojem stepenu su se žene prilagodile novim obrascima zapošljavanja i šta izlazak iz socijalizma donosi u pogledu ekonomske aktivnosti, izbora zanimanja, društvenog položaja i životnog stila, kao i drugih dimenzija od kojih zavisi postignuće u tržišnoj utakmici. Tekstom su obuhvaćeni indikatori koji pokazuju ekonomsku aktivnost žena, stepen zaposlenosti, uobličenost rodno specifičnih zanimanja, kao i novi izazovi i rodne nejednakosti na tržištu rada. Takođe se bavimo i pokazateljima koji se odnose na stepen nezaposlenosti i siromaštva žena i položajem posebno ugroženih kategorija kao što su dugotrajno nezaposlene, žene manjinskih grupa i žene koje žive na selu.

Položaj žena na tržištu rada u Srbiji se poredi sa položajem žena u regionu Zapadnog Balkana, drugim zemljama u tranziciji, kao i položajem žena u Evropskoj uniji. Metodologija istraživanja obuhvata analizu sekundarnih podataka iz do sada publikovanih studija o položaju žena na tržištu rada, analizu relevantne statističke građe i odgovarajućih dokumenata koji prate problematiku rodnih razlika i ukazuju na strategije za unapređenje položaja žena.

Evropski socijalni model i rodna jednakost

Politiku rodne ravnopravnosti EU sprovodi putem pravnog i institucionalnog okvira, ugradnjom antidiskriminacionih mera i integracijom rodne jednakosti u sve institucije koje treba da obezbede poboljšanje položaja

žena. Ugovorom iz Amsterdama 1997. postavljeni su temelji u ovoj oblasti. Tada je propisano da Evropska unija „preduzima odgovarajuće mere za borbu protiv diskriminacije na osnovu pola", a narednim izmenama, odnosno Ugovorom iz Nice (2000) omogućeno je dalje delovanje na ujednačavanju komunitarnih institucija u okviru zemalja članica. Posle sastanka Veća Evrope 2000. u Lisabonu, socijalna politika postaje ravnopravna sa ekonomskom, monetarnom i finansijskom politikom Evropske unije, a promocija kvalitetnog zapošljavanja i kontinuirano, celoživotno učenje postaju glavna odbrana od socijalne dezintegracije ranjivih društvenih grupa. Zemlje Evropske unije uvode različite programe socijalne integracije osetljivih grupa u programe zapošljavanja, a pri tome se vodi računa o zapošljavanju žena, starijih radnica, dugotrajno nezaposlenih, zapošljavanju invalida i manjinskih grupa. Posebnim propisima i dokumentima rodna ravnopravnost je dodatno unapređivana, počevši od direktive o jednakom tretmanu žena i muškaraca prilikom zapošljavanja, stručnog usavršavanja i unapređenja, pa do mape puta za jednakost između žena i muškaraca.

Evropska unija je prilikom programiranja tzv. strukturnih fondova kao što su Evropski socijalni fond, Evropski fond za regionalni razvoj, Kohezioni fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski fond za ribarstvo, pozvala da se poštuje princip rodnih jednakosti. To u praksi znači da ovi programi sadrže indikatore i kriterijume za odabir projekata u cilju omogućavanja da sredstva kojima fondovi raspolažu budu jednako dostupna i ženama i muškarcima, kako se navodi u publikaciji koja prati programe Evropske unije (Kronja, 2009). Između ostalog programi predviđaju poštovanje principa ravnopravnosti polova prilikom izrade evaluacionih izveštaja, kao i unapređenje razmene primera dobre prakse u oblasti rodne ravnopravnosti, a ciljevi su da se doprinosi strateškom cilju Lisabonske strategije koji veliku pažnju posvećuje položaju i aktivnoj ulozi žena u različitim oblastima.[2]

U sferi finansijske podrške, najznačajnije mesto pripada Evropskom socijalnom fondu (ESF) koji je osnovan 1957. s ciljem da podstiče aktivnosti kojima se povećava broj zaposlenih u državama članicama, a poseban

2 Na primer, u oblasti obrazovanja Program doživotnog učenja (Lifelong Learning), poziva se na princip gender mainstreaming-a, odnosno sadrži posebne ciljeve u koje spada i „jačanje doprinosa doživotnog učenja ostvarivanju rodne ravnopravnosti". Ciljevi Programa za razvoj visokog školstva TEMPUS IV (Trans-European mobility scheme for university studies) obuhvataju obezbeđivanje „jednakih mogućnosti za studente i studentkinje", a program Omladina u akciji (Youth in Action) među posebne ciljeve ubraja i „poštovanje principa jednakosti između muškaraca i žena prilikom učešća u Programu i podsticanje rodne ravnopravnosti u svim aktivnostima". U oblasti javnog zdravlja ustanovljen je program Akcija Evropske unije u oblasti javnog zdravlja 2003-2008. (Programme of Community Action in the Field of Public Health 2003-2008), kojim se pruža podrška aktivnostima u oblasti zdravlja putem konsultovanja postojećih strategija koje sadrže rodnu komponentu (Kronja, 2009).

značaj posvećen je najugroženijim kategorijama, poput osoba sa invaliditetom ili žena.[3] Kada je reč o rodnoj ravnopravnosti, ESF deluje dvojako: s jedne strane, princip *gender mainstreaming*-a mora biti poštovan prilikom utvrđivanja svih prioriteta za finansiranje; s druge strane, Fond podržava posebne aktivnosti namenjene zapošljavanju žena i održavanju njihove radne aktivnosti. ESF posebno podržava aktivnosti u državama članicama usmerene na povećanje zaposlenosti žena putem unapređenja pristupa žena tržištu rada, promovisanja ženskog preduzetništva, borbe protiv rodnih stereotipa i usklađivanja profesionalnog i privatnog života. Pored toga, u okviru ESF, u prethodnom budžetskom periodu od 2000. do 2006, osnovan je poseban fond EQUAL za uključivanje ugroženih kategorija na tržište rada, a komponenta ovog fonda - *Jednake mogućnosti* – predviđa podršku aktivnostima namenjenim unapređenju položaja žena na tržištu rada.

U okviru PROGRESS-a (*The EU Programme for Employment and Social Solidarity 2007-2013*), najznačajnijeg programa u oblasti socijalne politike, obuhvaćeni su zapošljavanje, socijalna inkluzija, rodna ravnopravnost i borba protiv diskriminacije kao komponente koje su od značaja za jednake mogućnosti za žene i muškarce u svim aktivnostima koje se sprovode. Program ukazuje na ciljeve koji treba da dovedu do kvalitetnijeg zapošljavanja, ostvarivanja jednakih mogućnosti zapošljavanja u zemljama članicama, zemljama kandidatima, kao i zemljama Istočne Evrope. Glavne budžetske stavke ovog programa usmeravaju su na zapošljavanje, socijalnu inkluziju i socijalnu zaštitu, unapređenje radnih uslova, antidiskriminaciono zapošljavanje i rodnu jednakost.[4]

U skladu sa nastojanjima da se smanji nezaposlenost kao glavni izvor siromaštva i socijalne isključenosti, Evropska komisija je usvojila Evropsku strategiju zapošljavanja.[5] U procesu približavanja članstvu Uniji, države kandidati dužne su da poštuju evropske socijalne tekovine koje su nadnacionalne i da približe domaće zakonodavstvo komunitarnom pravu Evropske unije. Ove obaveze se u najvećoj meri odnose na zakonodavstvo kojim se regulišu socijalni dijalog, industrijski odnosi, slobodno kretanje radnika i ravnopravan tretman u zapošljavanju na teritoriji Evropske unije, kao i na zaštitu na radu. Prihvatanjem evropskog socijalnog modela podrazumeva se poštovanje jasno određenih standarda zaštite na radu, a posebno u pojedinim industrijskim granama kao što su rudarstvo, hemijska i građevinska industrija, kao

3 ESF raspolaže ukupnim budžetom od 75 milijardi evra za period 2007-2013. Kao jedan od najvećih uspeha koji se pripisuju programima iz ovog fonda navodi se smanjenje razlike između zarada žena i muškaraca u EU sa 40 % 1960, na manje od 20 %, koliko razlika danas iznosi (Kronja, 2009).

4 Detaljnije o programu Progress videti na: http://www.ec.europa.eu/employment_social/sagaplink/dspSubscribe.do?lang=en

5 Detaljnije o Evropskoj strategiji zapošljavanja videti na: http://ec.europa.eu/employment_social/emloyment_strategy/index_en.htm

i kontrola ovih standarda određenim pravilnicima koji regulišu mere zaštite na radu. Najznačajniji dokument u ovoj oblasti – *acquis communautaire* - podrazumeva obavezu država koje su u procesu evropskih integracija da svoje unutrašnje propise, ali i praksu socijalne zaštite prilagođavaju socijalnom modelu Evropske unije i predvide programe socijalnog uključivanja ranjivih grupa. Ciljevi Lisabonske strategije relevantni su i za zemlje Zapadnog Balkana, pa se podrazumeva da rekonceptualizacija socijalne politike u Srbiji, koja je u toku, postepeno prihvati postavljene ciljeve usmerene ka povećanju zaposlenosti i borbi protiv diskriminacije. Reforme u ovoj oblasti se mogu osloniti na program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS - koji podržava implementaciju ciljeva Evropske unije.

Evropske integracije i politika rodne ravnopravnosti u Srbiji

Posle demokratskih promena 2000, u skladu sa približavanjem evropskim integracijama i prihvatanjem relevantnih vrednosti i strategija, učinjeno je više napora u pravcu normativnog i institucionalnog unapređenja rodne ravnopravnosti u Srbiji. U programima u okviru Strategije smanjivanja siromaštva, koja postaje državni dokument 2003, Milenijumskih ciljeva razvoja, i drugim društvenim dokumentima, sagledan je položaj siromašnih i nezaposlenih žena, utvrđeni su prioriteti delovanja u ovoj oblasti, donete su preporuke za poboljšanje položaja žena. Osnivanjem Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije, formiranjem Uprave za rodnu ravnopravnost u okviru Ministarstva rada i socijalne politike, kao i Odbora za ravnopravnost polova Narodne skupštine, učinjeni su napori ka zasnivanju institucionalne osnove rodne ravnopravnosti. Specifične organizacione jedinice na različitim stepenima administrativnog organizovanja (od lokalnog do nacionalnog), koje promovišu i nadgledaju ostvarivanje ravnopravnosti polova, kao što su Sekretarijat za zdravlje, zapošljavanje i ravnopravnost polova Pokrajine Vojvodine, Institut za ravnopravnost polova Autonomne Pokrajine Vojvodine, saveti za ostvarivanje ravnopravnosti polova, lokalne komisije za rodnu ravnopravnost, Ombudsman za zaštitu prava građana, pokazuju da se strategiji rodne ravnopravnosti prilazi sistemski i u skladu sa evropskim tekovinama. Rodno pozitivna politika počela je da se usvaja u nekim značajnim društvenim institucijama poput Nacionalne službe zapošljavanja, Republičkog zavoda za statistiku, Agencije za registraciju preduzeća i drugih institucija, koje su praćenje podataka u svojoj oblasti usaglasile sa politikom rodne ravnopravnosti.

Vlada Republike Srbije je pokrenula i usvajanje relevantnih međunarodnih konvencija kojima se reguliše ženska ravnopravnost i započela proces harmonizacije pravnih standarda sa pravnim okvirom Evropske unije - *ac-*

quis communautaire koji uključuje sve sporazume, regulativu i direktive koje su donele evropske institucije, od kojih se jedan deo odnosi na rodnu ravnopravnost i unapređenje položaja žena. Potpunija analiza zakonskog okvira pokazuje da je većina domaćih propisa usklađena sa preporukama Evropske unije, što se posebno odnosi na zakonski okvir koji određuje jednakost zarada za isti rad, pravo na osposobljavanje za rad, kao i prava koja se odnose na socijalnu zaštitu i druge propise čija se harmonizacija sa evropskim propisima prati i analizira (Dinkić, Kovačević, 2004). U nastojanju da se prihvati evropska perspektiva u ovoj oblasti, izvršene su izmene krivičnog, radnog i porodičnog zakonodavstva, na primer u zakonima o zapošljavanju ili socijalnoj zaštiti, a značajne društvene strategije, kao Nacionalna strategija zapošljavanja ili Nacionalna strategija održivog razvoja, sadrže posebne odeljke u kojima se podvlači ravnopravnost polova.

Posle potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008, Srbija je postala potencijalni kandidat za članstvo i nastavljeni su napori u pravcu unutrašnjih reformi ka unapređenju položaja žena. U skladu sa Ustavom Srbije, princip rodne ravnopravnosti uključen je u Zakon o zabrani diskriminacije, koji je prihvaćen početkom 2009, i u Zakon o ravnopravnosti polova. U njima su utvrđeni prioriteti delovanja u cilju poboljšanja položaja žena i unapređenja rodne ravnopravnosti.

Usvojena je, u skladu sa evropskom perspektivom, i nacionalna Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti početkom 2009. Ona predstavlja najznačajniji dokument ka unapređenju ljudskih prava i politike jednakih mogućnosti. Nosioci izrade Strategije bili su Ministarstvo rada i socijalne politike, Uprava za rodnu ravnopravnost i Program za razvoj Ujedinjenih nacija, a osnovni ciljevi na kojima se temelji Strategija odnose se na oblast odlučivanja, ekonomije, obrazovanja, zdravlja, nasilja nad ženama, medija i javnog mnjenja. Ovaj značajni dokument donet je na osnovu Ustava Republike Srbije iz 2006, međunarodnih deklaracija i niza drugih strateških dokumenata čiji je potpisnik naša zemlja[6], a odnosi se na period 2008-2014. u kojem bi trebalo da se usklade sve predviđene aktivnosti državnih institucija i civilnog društva u ovoj

6 Najznačajnije međunarodne deklaracije koje se navode u Strategiji su: Opšta deklaracija o pravima čoveka (1948), Konvencija o političkim pravima žena (1952), Pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (CEDAW-1979), Pekinška deklaracija i Platforma za akciju (1995), Deklaracija o zaštiti žena i dece u slučajevima opasnosti i oružanog sukoba (1974), Deklaracija o eliminaciji zlostavljanja žena (1993), Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997), Rezolucija Saveta bezbednosti UN 1325 (2000) i Milenijumska deklaracija UN (2000), kao i zakonski dokumenti, odnosno deklaracije, rezolucije i preporuke o rodnoj ravnopravnosti Saveta Evrope, Evropskog parlamenta i Komiteta ministara, između ostalog Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda kao i Deklaracija o rodnoj ravnopravnosti kao preduslovu demokratije, Evropski pakt o rodnoj ravnopravnosti, Mapa puta za jednakost žena i muškaraca, odluke Evropskog suda pravde kojima se određuju prioriteti i standardi rodne ravnopravnosti, pravne tekovine Evropske unije (acquis communautaire) kao i politika vezana za socijalnu inkluziju i zaštitu.

oblasti. Oblast zapošljavanja predstavlja nekoliko posebnih ciljeva u Strategiji, a odnosi se uglavnom na stvaranje sistematskih preduslova za politiku jednakih mogućnosti u ekonomiji, i prevazilaženje jaza između normativnog i stvarnog položaja žena u ovoj oblasti. Na osnovu Strategije i drugih relevantnih dokumenata u ovoj oblasti, Nacionalni akcioni plan za unapređenje položaja žena (2007-2010) na najdirektniji način promoviše mere za unapređenje položaja žene u društvu[7].

Ipak, i pored potpunijeg uvažavanja jednakosti u postizanju rodne politike, u Srbiji još uvek nedostaje celishodna i efikasna politika koja bi bila usklađena sa unapređenjem položaja žena. Mada je pravni okvir velikim delom usklađen sa zakonskom regulativom Evropske unije, tako da se može pozitivno oceniti trend unapređivanja pravnog položaja žena, reforme pravnog okvira nisu završene u svim oblastima i u pravnom pogledu položaj žena još uvek je kontradiktoran i nekonzistentan. Nedostaju pozitivne akcije i dovoljne osnove za zaštitu žena i implementaciju postojećih zakona, mehanizmi sistematskog praćenja sprovođenja zakona nisu dovoljno razvijeni, a relevantna ministarstva i inspektorat retko prepoznaju i kažnjavaju slučajeve diskriminacije, prema ocenama izveštaja u okviru istraživanja Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (Babović, 2008). Posebno su problematični propisi koji bi trebalo da prate Rezoluciju Saveta Evrope o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na radu, a neravnopravan položaj žena u ekonomskoj sferi još uvek ne podržavaju pozitivne mere koje treba da podstaknu uključivanje žena na tržište rada, smanjivanje nezaposlenosti žena i promenu rodne diskriminacije na tržištu rada.

Važnu ulogu u unapređenju položaja žena u Srbiji ima nasleđe feminističkih pokreta sedamdesetih godina prošlog veka, kao i mirovnih pokreta i civilnih oblika organizovanja žena udruženih u ženske mreže koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti, počev od devedesetih godina prošlog veka. Prema istraživanju nevladinih neprofitnih oblika organizovanja u Srbiji (Kolin, 2005), najveći broj modernih feminističkih grupa i neprofitnih, nevladinih organizacija, organizovan je u periodu od 1991. do 1995. Tada su teške probleme žena, koji su nastali kao posledica ratnih strahota, počele rešavati programima pomoći ženama izbeglicama i ženama u nevolji (pravna pomoć, savetovalište, smeštaj, psihološko-socijalna podrška, organizovanje samozapošljavanja). Organizovanje javnih protesta protiv rata i nacionalizma često je bilo u uskoj vezi sa borbom protiv seksizma, homofobije, ili su ove grupe i organizacije organizovale javne tribine i akcije za izmenu zakona i

7 Akcioni plan za unapređenje položaja žena usmeren je na četiri glavne oblasti za ostvarivanje jednakosti: participaciju žena u vlasti i donošenju društveno važnih odluka, unapređenje položaja žena u ekonomskom životu i tržištu rada, realizaciju ravnopravnosti u obrazovanju, unapređenje zdravlja žena i zdravstvene zaštite, prevenciju i zaštitu žena od nasilja i eliminaciju stereotipa i promovisanje jednakosti u medijima.

sudske prakse, lobiranje u ime ostvarivanja ženskih prava, eliminaciju diskriminacije i druge akcije radi postizanja nekog od brojnih grupnih interesa žena[8]. Izveštaj Programa za razvoj Ujedinjenih nacija o humanom razvoju u Srbiji (2008) navodi da se borba za rodnu ravnopravnost odvija paralelno sa borbom za građanska prava u Srbiji, kao i da ženske mreže danas predstavljaju najvitalniji deo građanske političke saradnje u regionu, a regionalna saradnja u oblasti rodne ravnopravnosti daje podstrek razvoju civilnog društva, demokratizaciji i primeni evropskih standarda u Srbiji.

Učešće žena u ekonomskoj aktivnosti i zapošljavanju

Iako su evropske integracije dovele do značajnih promena u prihvatanju relevantnih vrednosti, kao i do institucionalnog unapređenja rodne ravnopravnosti, podaci pokazuju da je stopa aktivnosti žena na tržištu rada niska (54,5% je aktivnih u 2006, u odnosu na ukupnu populaciju žena u radnom periodu od 15. do 64. godine), da se učešće žena na tržištu rada smanjuje, i znatno je niže od stope aktivnosti muškaraca (72,7% aktivnih, u odnosu na ukupnu populaciju muškaraca u radnom periodu). U istom periodu smanjuje se učešće zaposlenih žena, odnosno procenat zaposlenih žena, u ukupnom stanovništvu radnog uzrasta (od 15. do 64. godine), kada stopa zaposlenosti žena iznosi oko 40%.

Tabela 1: Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti stanovništva (od 15. do 64.) po polu 2004-2006 (%)

	Žene			Muškarci		
	2004.	2005.	2006.	2004.	2005.	2006.
Stopa aktivnosti	57,9	56,2	54,5	75,1	74,3	72,7
Stopa zaposlenosti	44,0	40,8	40,6	63,1	61,2	59,2

8 Prema evidenciji Centra za razvoj neprofitnih organizacija i objavljenom Direktorijumu nevladinih, neprofitnih organizacija u Srbiji (2005), registrovano je više od 100 različitih ženskih grupa i pokreta koji deluju kao udruženja građana i nalaze se u evidenciji ove institucije, koja je imala značajnu ulogu u razvoju alternativnih udruženja građana tokom devedesetih godina.Prema programima ovih organizacija može se uočiti da se ženske grupe i pokreti najčešće bave zaštitom ljudskih prava, borbom protiv svih oblika diskriminacije i nasilja, edukacijom i ekonomskim osnaživanjem žena, a posebno marginalizovanih grupa kao što su Romkinje, izbeglice, mladi, staračka populacija, invalidi, samohrane majke ili žene na selu. Ove grupe i organizacije često razvijaju alternativne i dopunske programe u odnosu na institucionalizovanu mrežu državnih oblika zaštite, naročito u oblasti socijalne zaštite, jer nude socijalne usluge, podstiču aktivizam, preduzimaju aktivnosti za razvoj preduzetništva i ekonomskog osnaživanja žena kao i druge akcije koje doprinose socijalnoj integraciji i unapređivanju položaja žena. Udruženja žena u Srbiji, čiji programe uglavnom finansiraju međunarodnii donatora, ali sve više i lokalne vlasti, organizuju različite obuke za osposobljavanje za rad (rad na računarima, učenje stranog jezika) i druge vrste pomoći ženama koje traže posao ili su ostale bez posla. Bave se i drugim aktivnostima kao što su prevencija narkomanije, ekologija ili unapređenje saradnje u regionu (Kolin, 2005).

Stopa nezaposlenosti	24,1	27,4	25,5	15,9	17,6	18,6

Izvor: Žene i muškarci u Srbiji, 2008, Beograd: Republički zavod za statistiku

Zaposlenost žena u Srbiji niža je od zaposlenosti žena u zemljama Evropske unije kada se prethodni podaci porede sa podacima Eurostata, statističke službe Evropske komisije, koja redovno objavljuje podatke o zapošljavanju i stanju na tržištu rada. Ukupna stopa zaposlenosti u EU-27 u 2007. bila je 65,4% (udeo zaposlenosti osoba koje su u radnom dobu od 15. do 64. godine). Zaposlenost žena je niža od opšte stope zaposlenosti u Evropskoj uniji koja iznosi 58,3% u 2007, ali se povećava u prethodnom periodu, s obzirom da je ova stopa u 2000. iznosila 53,6%. Najmanje razlike između stopa zaposlenosti žena i muškaraca su u Finskoj, Švedskoj i Litvaniji (Tabela 2).

Tabela 2. Stope zaposlenosti žena u muškaraca u Evropi 2007. godine (%)

Regija / Država	Ukupno	Muškarci	Žene
EU-27	65,4	72,5	58,3
Euro-zona	65,7	73,4	58,0
Belgija	62,0	68,7	55,3
Bugarska	61,7	66,0	57,6
Češka Republika	66,1	74,8	57,3
Danska	77,1	81,0	73,2
Nemačka	69,4	74,7	64,0
Estonija	69,4	73,2	65,9
Irska	69,1	77,4	60,6
Grčka	61,4	74,9	47,9
Španija	65,6	76,2	54,7
Francuska	64,6	69,3	60,0
Italija	58,7	70,0	46,6
Kipar	71,0	80,0	62,4
Letonija	68,3	72,5	64,4
Litvanija	64,9	67,9	62,2
Luksemburg	64,2	72,3	56,1
Mađarska	57,3	64,0	50,9
Malta	55,7	74,2	36,9
Holandija	76,0	82,2	69,6
Austrija	71,4	78,4	64,4
Poljska	57,0	63,6	50,6
Portugal	67,8	73,8	61,9

Rumunija	58,8	64,8	52,8
Slovenija	67,8	72,7	62,6
Slovačka	60,7	68,4	53,0
Finska	70,3	72,1	68,5
Švedska	74,2	76,5	71,8
Velika Britanija	71,3	77,3	65,5
Hrvatska	57,1	64,4	50,0
Turska	45,8	68,0	23,8
Norveška	76,8	79,5	74,0
Švajcarska	78,6	85,6	71,6

Izvor: EUROSTAT, 2008

Kada se porede podaci zemalja Evropske unije sa stopom zaposlenosti žena u Srbiji, koja je u 2006. iznosila 40,6%, vidi se da samo Malta ima nižu stopu (36,9%), a od drugih zemalja jedino Turska (23,8%). Prethodna tabela pokazuje znatno bolje rezultate u stopama zaposlenosti žena u bivšim socijalističkim zemljama kao što su Češka (57,3%), Slovenija (62,6%), ali se situacija brzo popravila i kod novih članica Evropske unije. Stopa zaposlenosti žena u u Bugarskoj (57,6%) i Rumuniji (52,8%) pokazuje da podsticajne mere zapošljavanja u okviru Evropske unije daju rezultate i ogledaju se u većem učešću žena na tržištu rada neposredno posle ulaska zemlje u EU.

Iako je pravnim okvirom koji određuje visinu zarade žena i muškaraca predviđena jednakost u zaradama, kao jedan od najznačajnijih aspekata ženske ravnopravnosti na tržištu rada, žene su slabije plaćene od muškaraca. One uglavnom rade na poslovima za koje je predviđena niža naknada ili se jednostavno radi o manje prestižnim poslovima. Nema direktnih statističkih podataka o visini naknada za žene i muškarce u Srbiji, ali se posredno može doneti zaključak da su delatnosti u kojima su zaposlene žene, kao što su poslovi u tekstilnoj industriji, državnoj administraciji, obrazovanju ili socijalnoj zaštiti – na listi manje plaćenih zanimanja. Po nižim zaradama koje ostvaruju, žene u Srbiji su slične ženama u drugim postsocijalističkim zemljama, mada žene zarađuju manje od muškaraca čak i u najrazvijenijim zemljama Evropske unije. Jednakost zarada žena i muškaraca u zemljama članicama Evropske unije regulisana je brojnim i precizno određenim zakonima i preporukama, a pri tome države članice predviđaju i stimulativne mere u cilju pospešivanja pozitivne diskriminacije polova. Ipak, zarade žena su 17,4% niže od zarada muškaraca kada se posmatra prosek zemalja Evropske unije (EU-27) za 2007. (Eurostat, 2008).

Nezaposlenost i siromaštvo žena

Statistički podaci pokazuju da je stepen nezaposlenosti u Srbiji jedan od najviših u Evropi, a izveštaji o strukturi nezaposlenih pokazuju da ovaj problem pogađa žene više nego muškarce. Nezaposlenost žena u radnom kontingentu 1,5 puta je veća nego nezaposlenost muškaraca u istom radnom periodu, a prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje 2006. bilo je 25,5% nezaposlenih žena, što je daleko veća stopa od nezaposlenosti muškaraca od 18,6% (*Žene i muškarci*, 2008). Položaj nezaposlene žene određen je slabim izgledima za stalno zapošljavanje, niskim i neredovnim isplatama novčane naknade za nezaposlene, malim šansama za prekvalifikaciju i profesionalnu reorijentaciju i visokom verovatnoćom da se bave neplaćenim poslovima u kući ili poslovima u „sivoj ekonomiji", koji su još uvek značajan izvor prihoda nezaposlenih. Nezaposlenost žena u Srbiji slična je zemljama u regionu Zapadnog Balkana i daleko veća od nezaposlenosti žena u zemljama Evropske unije. Više različitih dokumenata i istraživačkih studija, kao podaci UNICEF-a (1999) i UNIFEM-a (2006) pokazuju da nezaposlenost, siromaštvo, ekonomska nesigurnost, strah od gubitka ekonomske pozicije i opadanje standarda, postaju stvarnost za većinu porodica Centralne i Istočne Evrope u periodu tranzicije na tržišnu ekonomiju. Nezaposlenost u Bosni i Hercegovini iznosi 30%, Hrvatskoj 15%, Crnoj Gori 12,6%, a stope nezaposlenosti žena u regionu su veće od stope nezaposlenosti muškaraca.

Prema poslednjim podacima Eurostata stopa nezaposlenosti u februaru je bila 8,5% u evrozoni (EU-16), dok je ukupna stopa nezaposlenosti u zemljama Evropske unije (EU-27) bila 7,9%. Stopa nezaposlenosti je bila u porastu tokom globalne ekonomske krize, kada se ima u vidu podatak da je tokom prošle godine iznosila 6,8% (Eurostat, 2009). Najniže stope nezaposlenosti su u Holandiji (2,7%), a najviše u Španiji (15,5%), Letoniji (14,4%) i Litvaniji (13,7%). U istom periodu, u februaru 2009, stopa nezaposlenosti u Sjedinjenim Američkim Državama je iznosila 8,1%, a u Japanu 4,4%. Prema istim podacima Eurostata, nezaposlenost žena u evrozoni (EU-16) se povećava sa 8,6% u prošloj godini na 8,9% u ovoj godini, a u zemljama Evropske unije (EU-27) od 7,4% na 8,0%, što govori da su stope nezaposlenosti žena neznatno veće od stopa nezaposlenosti muškaraca. Najviša stopa nezaposlenosti žena je u Slovačkoj, Letoniji i Litvaniji (oko 10%), a najniža u Holandiji (2,7%), Danskoj (4,1%), Sloveniji (4,9%), Češkoj (4,9%) i Bugarskoj (5,5%).

Nezaposlenost žena se u dokumentima Evropske unije posmatra kao generator feminizacije siromaštva i stavlja se na prvo mesto u razmatranju uzročnosti i prevazilaženja rodne diskriminacije i eliminacije siromaštva

žena. Važnu ulogu u prevazilaženju problema nezaposlenosti u zemljama članicama imaju dokumenti kojima se podstiče socijalna kohezija u okviru zajedničkih programa socijalne politike. Holistička perspektiva životnog toka i nužnost obrazovanja tokom celog životnog ciklusa (*life long learning)* postavljaju se kao preventivna strategija socijalne isključenosti i nužna zaštita od marginalizacije na tržištu rada, a naročito kada se posmatra iz perspektive sve dužeg trajanja radnog veka i sve većih nesigurnosti na tržištu rada. Kako u modernim društvima zaposlenost nije dovoljna odbrana od siromaštva, s obzirom na velike nejednakosti dohotka i veliko učešće slabo plaćenih zanimanja na tržištu rada u kojima zarade ne pokrivaju minimum egzistencije, dokumenti Evropske unije usmeravaju se i na ovako postavljeni širi koncept suzbijanja socijalne isključenosti. U skladu sa zajednički prihvaćenim Izveštajem o ostvarivanju socijalne inkluzije (2001) koji se zasniva na francuskom konceptu siromaštva, podstiču se četiri najznačajnija cilja borbe protiv socijalne isključenosti. To su zapošljavanje i obezbeđenje novčanih transfera za nezaposlene, prevencija rizika od socijalne isključenosti, razne usluge socijalnog rada kojima se podstiče inkluzija ranjivih grupa kao i mobilizacija odgovarajućih institucija i promocija partnerskih programa vladinih i nevladinih organizacija u cilju ublažavanja posledica socijalne isključenosti (Kolin, 2008).

Usled akumuliranih posledica nezaposlenosti i preopterećenosti reproduktivnim i porodičnim ulogama, siromaštvo se u relevantnoj literaturi posmatra kao više ženska nego muška osobina.[9] Iako moderna ekonomija generiše velike nejednakosti među zaposlenima, tako da feminizacija siromaštva nije karakteristična samo za domaćinstva sa nezaposlenom već i zaposlenom ženom sa niskim dohocima, koji znatno odstupaju od proseka i konstantno su nedovoljni za održavanje kvaliteta života, nezaposlenost je glavni razlog siromaštva žena. O feminizaciji siromaštva u Srbiji najbolje svedoče podaci o broju siromašnih u domaćinstvima u kojima je nosilac žena, koja su više ugrožena od prosečne populacije od 8,8% siromašnih, budući da je njihov relativni rizik siromaštva iznad prosečnog (9,3%), a najveći rizik siromaštva imaju žene sa višestrukim faktorima rizika od siromaštva. Žene starije dobne skupine, nezaposlene, samohrane majke, koje nemaju više obrazovanje od osnovne škole i žive u privredno nerazvijenim područjima Srbije, najčešće na selu, u najvećem su riziku od siromaštva (domaćinstva u kojima je nosilac žena sa obrazovanjem koje nije veće od osnovne škole,

9 Termin "feminizacija siromaštva" prvi put je uvela Dajan Pirs još sedamdesetih godina prošlog veka kada je ukazala na paradoksalnu situaciju po kojoj u modernom vremenu, kada su žene počele da ostvaruju svoja prava u različitim oblastima i postigle najviše uspeha u svojoj afirmaciji i rodnoj jednakosti, siromaštvo postaje sve više žensko obeležje, čak i u najrazvijenijim zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države ili ekonomski razvijene zemlje Evrope (Pearce, 1978).

čine 66% u ukupnoj populaciji siromašnih) (Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjivanje siromaštva u Srbiji, 2007). Uporedna istraživanja položaja žena na tržištu rada u zemljama u tranziciji takođe pokazuju da su Romkinje, žene niskih kvalifikacija, invalidne osobe i žene koje žive na seoskim područjima najveći gubitnici posle povlačenja komunizma, jer imaju male šanse za zapošljavanje, marginalizovane su, žive u siromaštvu i često su zlostavljane u porodici (*Gender in Transition,* 2007).

U Srbiji je posebno marginalizovan položaj seoskih žena, jer njihov rad uglavnom nije plaćen i društveno vrednovan, iako žene skoro u potpunosti obavljaju poslove vezane za održavanje seoskog domaćinstva i preživljavanje višegeneracijske porodice. Najvećem riziku siromaštva izložena su seoska domaćinstva, a kada se ima u vidu da oko 55% ukupnog stanovništva Srbije živi na selu, i da žene čine većinu ovih domaćinstava, bez obradive zemlje ili sa posedom do 1 ha, onda je jasno da su žene na selu u posebno nepovoljnom socijalnom položaju. Prema dostupnim podacima za 2007. seoska domaćinstva su činila 71% od svih siromašnih u Srbiji (Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjivanje siromaštva u Srbiji, 2007).

Prepreke koje otežavaju prisustvo žena na tržištu rada su i na vrednosnom planu i obrascima porodičnog života. Nezaposlenost žena podržava tradicionalne stereotipe, a naročito u situaciji povlačenja univerzalnih programa u socijalnoj zaštiti, odnosno tokom procesa liberalizacije, kada se briga o deci, starima i drugim osetljivim grupama organizuje privatno, najčešće bez subvencija državnih programa koji su nekada podržavali porodicu.

ZAKLJUČAK

Iako je jednakost žena i muškaraca na tržištu rada zakonom regulisana, više povezanih pokazatelja o položaju žena pokazuju da Srbija pripada zemljama sa visokim stepenom rodne neravnopravnosti kada se poredi sa zemljama u okruženju, a posebno zemljama Evropske unije. Dok postindustrijski tehnološki razvoj zapadnih zemalja potvrđuje smanjivanje razlika i sve više uključuje žene u prestižne i rukovodeće uloge van kuće, u kontekstu postsocijalističkih društava, nasleđene nejednakosti i poslovi koji se nude u tržišnoj ekonomiji podrazumevaju rodnu podelu rada, a tradicionalna stereotipna inferiornost žena nastavlja se i u novim uslovima. Podaci pokazuju da promenjeni zahtevi na tržištu rada generišu nove nejednakosti, a ženski obrasci zapošljavanja, nasleđeni iz prethodnog socijalističkog perioda, traže da budu zamenjeni i prilagođeni tržišnim uslovima koji podrazumevaju preduzetništvo i takmičenje, uz kontinuirano obrazovanje i jačanje individualnih kapaciteta o čemu svedoče novija sociološka istraživanja

položaja žena (Kolin, Čičkarić 2010). Podaci ovih istraživanja pokazuju da se akumulirani problemi žena iz prethodnog perioda prenose i pojačavaju tokom tranzicije društva, a ekonomska nesigurnost, strah od gubitka posla i opadanje životnog standarda postaju stvarnost za većinu porodica.

Žene u Srbiji sputavaju različite barijere u vertikalnoj pokretljivosti što pokazuju podaci o nižim profesionalnim aspiracijama žena i održavanju stereotipa u izboru obrazovanja i zanimanja. Izostaje prisustvo žena na rukovodećim pozicijama i drugim prestižnim poslovima, koji donose veće zarade i društvenu moć, kao i spremnost žena da pokrenu sopstveni biznis i da se bave preduzetništvom. Žene se tradicionalno usmeravaju na poslove koji nisu visokopozicionirani kada je u pitanju razvoj karijere, jer prestižni poslovi uglavnom zahtevaju rad van uobičajenog radnog vremena, česta putovanja i duže odsustvovanje od kuće, što predstavlja prepreku za održavanje balansa između porodične i radne uloge.

Statistički podaci kao i relevantna istraživanja čije podatke navodimo govore o nepovoljnom socijalnom i ekonomskom položaju žena u Srbiji, odnosno o visokom udelu žena bez redovnih ličnih prihoda, nižim zaradama zaposlenih žena, dužem vremenu čekanja na posao, visokoj stopi nezaposlenosti, niskoj stopi aktivnosti žena i visokom riziku siromaštva ugroženih kategorija žena što zahteva posebne programe socijalne politike. U skladu sa proaktivnom intervencijom za koju se zalažu dokumenti Evropske unije kao i Strategijom za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti, trebalo bi i u Srbiji predvideti koordinirane aktivnosti, kako bi se suzbijali svi oblici diskriminacije, i kako socijalna prava žena ne bi predstavljala prepreku za njeno uključivanje u zapošljavanje.

LITERATURA

Babović, M. (2008). *The Position of Women on the Labour Market in Serbia.* (Položaj žene na tržištu rada u Srbiji). Beograd: UNDP i SeCons.

Dinkić, M. Kovačević, Lj. (2004). *Socijalna politika: Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Beograd: Institut za uporedno pravo.

Direktorijum nevladinih, neprofitnih organizacija u Srbiji. 2005. Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora.

Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjivanje siromaštva u Srbiji. 2007. Vlada Republike Srbije. Beograd. http://www.prsp.sr.gov.rs

Eurostat. (2009). *NewsRelease*. 09 March 2009. http://www.epp.eurostat.ec.europa/en/pls/portal/does/PAGE/pgp.Year2009Month03

Eurostat. 2008. *NewsRelease.* 22 July 2008.

http://www.epp.eurostat.ec.europa/en/pls/portal/does/PAGE/pgp.Year2008Month09

Gender in Transition. (2007). UNDP and London School of Economics and Political Science. http://www.developmentandtranzition.net

Kolin, M, L. Čičkarić (2010). *Ekonomska i politička participacija žena u Srbiji u kontekstu evropskih integracija* Institut društvenih nauka, Beograd

Kolin, M. (2005). *Neprofitne organizacije – novi socijalni partneri,* Argument, Beograd

Kronja, J. (2009). *Programi Evropske zajednice*, Beograd: Fond za otvoreno društvo i Evropski pokret u Srbiji.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za period 2006-2008. Beograd: Ministarstvo rada i socijalne politike Srbije http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp

Nacionalna strategija za poboljšanje polozaja zena i promociju rodne ravnopravnosti. 2008. Beograd: Ministarstvo za rad i socijalnu politiku Srbije http://www.minrzs.gov.rs/cir

Nacrt zakona o ravnopravnosti polova. (2008). Republika Srbija. Ministarstvo rada i socijalne politike Srbije. Savet za rodnu ravnopravnost.

Pearce, D. (1978). The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare. *Urban and Social Change Review.* 11:8-36.

UNDP. 2008. *Izveštaj o humanom razvoju u Srbiji.* http://www.undp.org.rs/?event=public.nhdr

Žene i muškarci u Srbiji. 2008. Beograd: Republički zavod za statistiku Srbije.

GENDER DIFFERENCIES AND POSITION OF WOMEN AT THE LABOUR MARKET IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Abstract: The process of accession to the European Union in recent years offers a new hope that women's status in Serbia will be similar to that of women in EU countries. As a potential candidate for EU membership, the Serbian Government has initiated a process of harmonization of legal standards using the EU legal framework - *acquis communautaire* – of which a part refers to gender equality and the overall improvement of women's position. The paper would contain a comparative analysis based on the research on women's economic participation, with special emphasis placed on Serbian compliance with the EU integration process. I aim to show how the transition from Socialism has affected women's economic activity, employment options, social status, and general lifestyle. I will also discuss the indicators of levels of uneployment and poverty of women and the position of particularly vulnerable categories such as long term unemployed women, women – members of minorities and women in rural areas. The quantitative data derived from official gender sensitive statistics from EU and UN institutions, supplemented by qualitative findings of recent surveys. The paper suggests roadmap for political, social and economic changes and policy making recommendations which would improve gender equality in Serbia.

Key words: *gender inequalities, labor market, post-socialist transition, European Union*

Nikolina Matijević[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

REGIONALNO POVEZIVANJE DRŽAVA I EVROPSKA UNIJA

„Ko zakasni, vreme će ga kazniti!"
(**M. Gorbačov**)

O značaju Evropske unije i našem pridruživanju njoj, nije neuobičajeno pisati i govoriti. Međutim, ono što nas danas zanima je kako je sve počelo i da li je ulazak u Evropsku uniju jedina opcija koja nam nudi rešenje za ekonomske, političke, kulturološke, pravne i brojne druge probleme?

Postavlja se pitanje, jesmo li mi spremni da se odreknemo svojih stereotipa i postanemo deo nečeg bogatijeg, većeg, tolerantnijeg i raznovrsnijeg. Možda naše rešenje nije samo ulazak u Evropsku uniju, već regionalno povezivanje? To znači da bismo morali da odustanemo od nekih svojih dosadašnjih stavova (predrasuda i stereotipa?) i sarađujemo sa svojim susedima na koje smo, do skora, gledali kao na neprijatelje. Dokle ćemo istrajati? Istorijske činjenice potvrđuju da se moramo opredeliti za jedno rešenje, ali da nam vreme za odlučivanje neumitno prolazi.

Nije sve tako crno. Regionalno povezivanje, pa i Evropska unija, na dohvat su nam ruke. Jedino što nas koči je naša ,,mala" tvrdoglavost (nesposobnost? nespremnost? nemotivisanost? ...) u vezi sa Hagom, te neusaglašenost sa glavnim „igračima" na međunarodnoj sceni. /1/

1. Regionalno povezivanje država i Evropska unija

1.1. Nastanak Evropske unije

Kako je počelo ujedinjavanje Evrope?

Nakon Drugog svetskog rata, kada je privreda većine evropskih država bila uništena, javila se potreba za zajedničkom saradnjom u uspostavljanju mira, sigurnosti i privrednog razvoja. Nijedna evropska država nije bila dovoljno snažna da svoj privredni oporavak sprovede sama. Osim toga, javlja-

1 nikolina_matijevic@yahoo.com

lo se pitanje kontrolisanja Nemačke – više niko nije hteo da rizikuje s novim iznenađenjima, kao što je to bio slučaj nakon Prvog svetskog rata. /2/

Težnje za ujedinjenjem Evrope postojale su jos u vremenu **Žan Žak Rusoa** (XVIII vek), a realizovale su se tek polovinom XX veka. Za nastanak Visoke uprave za ugalj i čelik 1952, prve tvorevine koja će dovesti do Evropske unije, možemo da zahvalimo **Žanu Moneu** (između dva svetska rata generalni sekretar Lige naroda) i **Robertu Šumanu** (francuski ministar inostranih poslova)./3/ Ova zajednica je 1957. unapređena u Evropsku ekonomsku zajednicu Rimskim ugovorom, s ciljem da se stvori zajedničko evropsko tržište. Međutim, proces ujedinjavanja Evrope još nije bio završen – 1967, dolazi do integrisanja ovih zajednica. Pod imenom Evropske zajednice prvobitno je bilo šest država: Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg. Sredinom '70-ih, tačnije 1973, priključile su se Velika Britanija, Irska i Danska. Nakon njihovog pristupanja dolazi do prestanka procesa integracije – period tzv. „evroskleroze". Obnavljanje procesa integracije počinje potpisivanjem Jedinstvenog evropskog akta 1986, kojim je predviđen neograničen protok roba, usluga i ljudi širom Evrope. Početkom 1987, tadašnji predsednik Evropske komisije **Žak Delor**, sačinio je paket mera, poznat kao „Delorov paket", koji je imao za cilj sređivanje sredstava Komisije, kontrole rashoda za poljoprivredu, obezbeđivanje sredstava za istraživanja i strukturalne fondove, i slično. Pod Delorovim vođstvom je u junu 1988. formiran komitet sa mandatom da prouči pripremu monetarne unije. Delor se smatra glavnim tvorcem Evropske monetarne unije i on je u ovih nekoliko godina utro put daljem razvoju Evropske ekonomske zajednice. Stvaranje Evropske unije započeto je Ugovorom o Evropskoj uniji, zaključenim 1991, ratifikovanim 1992, a na snagu je stupio 1993. Tada je u Evropskoj uniji bilo 12 članica (Grčka je pristupila 1981, Portugal i Španija 1986). Sve članice su se obavezale na političku i monetarnu uniju. U članstvo EU su 1995. primljene Austrija, Finska i Švedska. Najveće proširenje je bilo 2004, kada je 10 novih članica, prvenstveno bivših socijalističkih zemalja, pristupilo EU, da bi, za sada, to bilo okončano prijemom Rumunije i Bugarske 2007.

Na koji način Evropska unija danas funkcioniše?

Institucije vlasti u EU su Evropski savet, Evropska komisija, Savet ministara, Evropski parlament, Evropski sud pravde.

Evropski savet – najviši forum gde šefovi država ili vlada, u društvu ministara spoljnih poslova zemalja članica, predsednika Komisije (**Žoze Manuel Barozo**), ministra spoljnih poslova EU (**Ketrin Ešton**), raspravljaju o opštim smernicama rada Unije. Predsedava mu, na osnovu Lisabonskog sporazuma, predsednik Saveta **Herman van Rompuj**.

Evropska komisija – predstavlja izvršno telo EU. Na njenom čelu se nalazi predsednik. a čine ga još 26 komesara (po jedan iz svake države članice). Njena funkcija je da predlaže zakone i kontroliše poštovanje ugovora EU.

Savet ministara – jedan od najstarijih organa EU koji donosi odluke. Čine ga ministri koji su odgovorni parlamentima i vladama svojih zemalja. Bitne odluke se donose jednoglasno, a ostale prostom ili kvalifikovanom većinom.

Evropski parlament – u svom sastavu ima 750 poslanika koji se neposredno biraju na svakih pet godina./4/ Evropski parlament predstavlja građane zemalja članica.

Evropski sud pravde – tumači i sudi na osnovu prava EU. U sastavu se nalaze sudije iz svake države članice i šest javnih pravobranilaca koji savetuju Sud.

Kada pričamo o Evropskoj uniji javlja se jedan problem – kako je klasifikovati? Ona nije konfederacija nezavisnih država! Suverenitet članica je bio očuvan tzv. Luksemburškim sporazumom 1966, kojim je svakoj državi članici dato apsolutno pravo veta po pitanjima od nacionalnog interesa. Međutim, uvedeno je odlučivanje kvalifikovanom većinom na osnovu kojeg svaka država može biti nadglasana u pitanjima od određene važnosti. Premda je EU teško klasifikovati, ona sigurno predstavlja najbitniji svetski pokušaj regionalne integracije. Možemo reći da je EU država *sui generis*.

Ugovor iz Nice je usvojen krajem 2000, a stupio je na snagu početkom 2003. Ovaj ugovor predviđa bitne institucionalne reforme EU čiji je cilj stvaranje institucionalnog okvira za proširenje EU, do čega je i došlo 2004. /5/ Reforme sadržane u ovom ugovoru predviđaju izmene sastava i načina rada Komisije Evropske unije, izmene u odmeravanju glasova u Savetu, napuštanje prava veta i mehanizam ojačane saradnje, koji državama članicama koje su dostigle određeni stepen ekonomskog razvoja, omogućava da brže stupaju u proces integracije.

Lisabonski sporazum EU je donet 2007. kako bi se okončala institucionalna kriza nastala nakon odbijanja birača u Francuskoj i Holandiji da na referendumu prihvate Ugovor o Ustavu EU. Nakon ratifikacije u zemljama članicama, osigurao je relativno stabilno funkcionisanje institucija EU, te uveo dve bitne funkcije – predsednika Saveta EU i ministra spoljnih poslova.

1.2. Perspektive Evropske unije

Iako pozicija i njeno uređenje nisu u potpunosti definisani, Evropska unija predstavlja budućnost za većinu, ako ne i za sve zemlje u Evropi. Proces širenja EU se nastavlja, a naše približavanje/pridruživanje njoj, biće nastavljeno u doglednoj budućnosti. Kao što su nam do sad poručivali, ta odluka je samo u našim rukama.

Kao i u svakoj priči, tako i u priči o Evropskoj uniji, postoje razlozi i argumenti i za i protiv ulaska u Evropsku uniju. Argumenti za EU su :

- EU podstiče narode Evrope da napuste nacionalizam i okrenu se kosmopolitizmu, saradnji, izgradnji novih integracionih procesa;
- rat i veći sukobi postaju nemogući (mnogo teže ostvarivi) zbog političke, ekonomske i monetarne unije;
- tržište koje je obuhvatilo čitav stari kontinent podstiče rast i napredak;
- ekonomska i politička unija su postale nerazdvojne;
- evropsko državljanstvo daje veća i jača prava pojedincima.

Argumenti protiv priključenja Evropskoj uniji:

- državni suverenitet slabi tako da se pri odlučivanju ne uzimaju u obzir nacionalne potrebe;
- nacionalni identiteti slabe;
- nacionalne, jezičke i kulturne razlike koče uspostavljanje političke odanosti;
- demokratski deficit se ne može otkloniti zbog udaljenosti institucija EU i evropskog stanovništva;
- korist od integracija imaju, uglavnom, velike i ekonomski jake države.

2. Regionalno povezivanje država

Na regionalno povezivanje država možemo gledati iz dva ugla – kao na korak ka globalizaciji, odnosno, kao na oblik otpora prema njoj. Porast ekonomske međuzavisnosti možda ima regionalni karakter, ali je, možda, i stepen bliže globalizaciji. Kao primer otpora globalizaciji, može se navesti primer slabljenja i uništenja međunarodnog ekonomskog poretka krajem XIX veka, koji je doveo do Prvog svetskog rata. /6/

Proces regionalnog povezivanja država podstiču strateški, ekonomski i, vrlo često, kulturni faktori. Odbrambene organizacije regionalnog karaktera pojavile su se nakon 1945, a kao primeri mogu se navesti NATO i Varšavski pakt. Za jačanje regionalnog povezivanja država, najbitniji je, ipak, ekonomski faktor. Ustanovljavanje slobodne trgovine, kao i obično, zagovarale su ekonomski dominantne zemlje, koje su nastojale da otvore tržišta slabijih država. Međutim, to može da dovede do protekcionizma kao vida zaštite od stranih konkurenata. Posle Drugog svetskog rata razvio se priličan broj regionalnih ekonomskih blokova. Neki od njih su: Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini - NAFTA, Evropska unija, Azijsko-pacifička privredna saradnja - APEC, Udruženje država Jugoistočne Azije - ASEAN, Merkosur i slično. Kao poslednja, ali ne najmanje bitna, je kulturna global-

izacija. Osim što doprinosi širenju vrednosti potrošački orijentisanog zapada, ona izaziva i obnavljanje interesa za izvorne kulture, lokalne i izumrle jezike i sl.

Uslove za pristupanje Evropskoj uniji, za zemlje Zapadnog Balkana (područje bivše SFRJ, bez Slovenije, ali sa Albanijom), pored tzv. Kopenhaških uslova, predstavljaju i razvijanje regionalne ekonomske saradnje i međunarodne obaveze preuzete potpisivanjem ugovora o prestanku ratnih dejstava na teritoriji bivše SFRJ. Kopenhaški uslovi su: razvoj demokratskog višepartijskog sistema sa postojanjem institucija za zaštitu ljudskih prava, funkcionalna tržišna privreda i usvajanje pravnih tekovina Evropske unije - *Acquis communautaire*.

Pored uslova koji su isti za sve zemlje Zapadnog Balkana, kao što sam već napomenula, jedan od uslova koji moramo da ispunimo je razvijanje regionalne saradnje. U našem najbližem okruženju pružaju nam se neverovatne prilike za to, a mi ih uporno ignorišemo, najviše zbog povređenog ponosa, te neodgovornosti političke klase ove države... Kada naučimo da u ekonomiji nema ponosa i da novac ne pita za nacionalnost, moći ćemo da govorimo o pridruživanju Evropskoj uniji. Naravno, tome moramo pridodati i uspostavljanje evropskih standarda, od kojih će najveću korist imati građani ove zemlje.

3. Zaključna razmatranja

I šta nas čeka? Svašta i ništa. Niko i ništa nas neće čekati jer svet bez nas može da postoji, ali mi bez njega...? Ono što je sad najvažnije je da sami sa sobom raščistimo – šta mi želimo i šta smo spremni da učinimo da bismo to ostvarili. Za sad su nam još svi putevi otvoreni. Odluke je potrebno doneti što pre, jer onaj ko brzo reaguje ostaje živ u tržišnoj utakmici. Jer, sad je sve postalo roba – pa čak i haški optuženici! Da li smo spremni da trgujemo? Odgovor treba da daju nosioci političkih mandata koji, posle dve decenije propadanja ove zemlje, ne bi smeli da se demagoški kriju iza mitskog pojma „narod", kojem često daju onaj sadržaj koji im odgovara u dnevnoj političkoj klackalici.

Čini se da su naše komšije u okruženju, Evropsku uniju i šanse i prilike koje ona pruža, shvatili mnogo ozbiljnije. Oni grabe svaku ukazanu priliku. Donose neophodne akte, isporučuju Hagu šta se od njih traži... Šta mi čekamo?

Za kraj nam ostaje nada. Nada da ćemo prosuditi pravilno i da neće biti kajanja.

4. Objašnjenja:

1. Međunarodni krivični tribunal za zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije, sa sedištem u Hagu; osnovan odlukom Saveta bezbednosti OUN; sve zemlje članice OUN, posebno zemlje Zapadnog Balkana imaju obavezu saradnje sa njim.
2. Pogledati više zalaganja **Džordža Maršala** („Maršalov plan") i **Vinstona Čerčila** o obnovi privreda evropskih zemalja.
3. Mone, Šuman i **Altijere Spineli** se mogu smatrati za „očeve osnivače" funkcionalne evropske integracije.
4. Biraju se na proporcionalnim izborima u državama članicama, osim u Velikoj Britaniji, gde se biraju po većinskom izbornom sistemu.
5. Prvog maja 2004, 10 novih članica, većinom bivših komunističkih država iz Srednje i Istočne Evrope, među njima i Slovenija iz bivše SFRJ, postale su članice EU.
6. Pogledaj: **Dž. K. Galbraith**, *Doba neizvjesnosti*, Zagreb.

LITERATURA

Bukvar evropskih integracija, grupa autora, Beograd, 2006.

Cviić, K., Sanfey, P., *Jugoistočna Evropa – Od konflikata do suradnje*, Zagreb, 2008.

Evropa s dušom – Govori koji su odredili savremenu Evropu, zbornik, Beograd, 2009.

Galbraith, J. K., *Doba neizvjesnosti*, Zagreb

Hejvud, E., *Politika*, Beograd, 2004.

Prokopijević, M., *Evropska unija – Uvod*, Beograd, 2005.

Radosavljević, D., Matijević, N., *Evropska unija – razvoj, institucije, proširenje*, Novi Sad, 2009.

Scruton, R., *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*, New York, 2007.

Reformski ugovor Evropske unije iz Lisabona, priredio Milutin Janjević, Beograd, 2008.

Vrkatić, L., Jakšić,M., *Istorija pravnih i ekonomskih odnosa*, Novi Sad, 2004.

Vidoje Vujić[1]
Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, Sveučilište u Rijeci,
Hrvatska

IZAZOVI I OTPORI PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Rezime: Europska unija i integracija posebna je po mnogo čemu. Ona je prožeta dalekosežnim promjenama i brojnim prilagodbama koje će u osnovi odrediti razvoj svijeta u 21. stoljeću. U radu se analiziraju procesi koji se dešavaju u Hrvatskoj tijekom priprema za ulazak u punopravno članstvo Europske unije. U tim procesima integriranja hrvatskog društva u europske asocijacije sve se više uočavaju i naglašavaju razne pogodnosti, europski kriteriji i brojne opasnosti i predrasude koje se u ovom radu posebno ističu i obrazlažu. Rad je usmjeren na promišljanje izazova i analizu sadržaja brojnih poglavlja pregovora koja se provode u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Rad završava zaključcima i preporukama o procesu socijalne kohezije i otklanjanju predrasuda unutar europskog prostora, posebice zemalja koje se žele integrirati u Europsku uniju.

Ključne riječi: *Europska unija/ pregovori/ programi/ pridruživanje*

1. UVODNA RAZMATRANJA O PROCESU STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EU

Proces stabilizacije i pridruživanja je politički okvir Europske unije za pripremu, razvoj i buduće članstvo zemalja Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Crne Gore. Glavni elementi o regionalnoj suradnji i pridruživanju predloženi su na sastanku naznačenih zemalja održanom u Zagrebu 24. 11. 2000. godine. Proces stabilizacije i pridruživanja podupire razvitak i pripreme zemalja zapadnog Balkana za buduće članstvo u EU kombiniranjem tri glavna instrumenta: Sporazuma

1 vvujic@fthm.hr

o stabilizaciji i pridruživanju, autonomnih trgovačkih mjera i financijske potpore.

Europsko vijeće na sjednici održanoj u Solunu 20. 6. 2003. potvrdilo je europsku perspektivu država zapadnog Balkana i utvrdilo kratkoročne i srednjoročne prioritete za svaku zemlju. Hrvatska je na toj sjednici podnijela zahtjev za članstvom u EU, a nakon godinu dana, odnosno 18. 6. 2004. Europsko vijeće odlučuje da država Hrvatska postane kandidatkinja, a tek 3. 10. 2005. otvoreni su pregovori o pristupanju.

Pristupno partnerstvo služi i kao vodič pri programiranju financijske pomoći Hrvatskoj. Pretpristupnu pomoć obuhvaća pružanje financijske pomoći putem raznih programa, te sudjelovanje u programima EU u područjima obrazovanja, istraživanja, zaštite okoliša, malog i srednjeg poduzetništva, javnog zdravstva i programima za mlade. Sudjelovanje u ovim programima traje sve do ulaska zemlje u Europsku uniju.

Sporazum EU s Hrvatskom o stabilizaciji i pridruživanju obuhvaća područja kao što su:

političkI dijalog; regionalna suradnja; stvaranje slobodne trgovačke zone za industrijske proizvode i većinu poljoprivrednih proizvoda; usklađivanje zakonodavstva Hrvatske s pravnom stečevinom EU, uključujući precizna pravila na područjima kao što su tržišno natjecanje, prava intelektualnog vlasništva i javne nabave, te široka suradnja u svim područjima politika EU, uključujući područje pravosuđa, slobode i sigurnosti (Alkier, Randić, R.: 2009.).

Pregovore vode članice EU i država kandidatkinja, a stajališta Europske unije zastupa predsjedavajući Vijeća EU-a. Na strani države kandidatkinje, pregovore o pristupanju vodi posebno izaslanstvo za pregovore koje uključuje i glavnog pregovarača i pregovaračku skupinu. Hrvatski pregovori formalno su počeli 3. listopada 2005. na prvoj sjednici međuvladine konferencije između članica EU-a i RH. U okviru priprema za te pregovore, Sabor RH je 19. siječnja 2005. donio Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo RH u EU i Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora kao radnog tijela Sabora za praćenje pregovora. Pregovori o članstvu u Europskoj uniji podijeljeni su u više faza.

- **Prva faza** odnosila se na analizu usklađenosti zakonodavstva zemlje kandidata s europskim propisima i trajala je skoro godinu dana (završila je 18. 10. 2006.).
- **Druga faza** pregovora fokusirana je na uvjete pod kojima će država kandidatkinja usvojiti, implementirati i izvršavati pravnu stečevinu Europske unije. O sadržaju pravne stečevine nema pregovora jer se pregovori temelje na načelu da država kandidatkinja tijekom pregovora mora usvojiti cjelokupnu pravnu stečevinu EU.

- **Treća faza** obuhvaća pregovore o pravnoj stečevini i 35 poglavlja koja se na nju odnose.

Do ulaska u članstvo Europske unije svaka država kandidatkinja dužna je preuzeti cijelu pravnu stečevinu EU i osposobiti se za njezino učinkovito primjenjivanje. Dakle zakonodavni sustav EU djeluje neovisno i usporedo sa zakonodavstvom zemalja članica. (Kandžija, Cvečić, 2008.). Iznimno, državama kandidatkinjama mogu biti odobrena neka ili trajna izuzeća od primjene pravne stečevine. Pravna stečevina podijeljena je u 35 tematskih poglavlja, koja se ujedno smatraju i poglavljima pregovora (http:// www. eu-pregovori. hr 5.9.2010.).

Poglavlje 1: Sloboda kretanja roba podrazumijeva slobodnu trgovinu proizvodima između država unutar Europske unije. Usklađeno europsko zakonodavstvo koje se tiče proizvoda, predstavlja najveći dio pravne stečevine u okviru ovoga poglavlja. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika propisuje da građani jedne države članice EU-a imaju pravo raditi u drugoj državi članici. S radnicima migrantima mora se postupati na isti način kao i s domaćim radnicima u pogledu radnih uvjeta, te socijalnih i poreznih olakšica. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 3: Pravo poslovnoga nastupa i sloboda pružanja usluga usklađuje pravila vezana uz struke kako bi osigurala uzajamno priznavanje kvalifikacija i diploma između država članica. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala naglašava da države članice moraju ukloniti, uz neke iznimke, sva ograničenja kretanja kapitala kako unutar EU-a, tako i između država članica i trećih zemalja. Skladno Direktivi o sprečavanju pranja novca, banke i drugi gospodarski čimbenici kod visokovrijednih stavki i velikih novčanih transakcija moraju utvrditi identitet klijenata i izvještavati o tim transakcijama. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 5: Javne nabave uključuje opća načela transparentnosti, jednakoga postupanja, slobodnog tržišnog natjecanja i nediskriminacije. Nadalje, posebna pravila EU-a primjenjuju se na usklađivanje dodjele javnih ugovora za radove, usluge i nabave. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 6: Pravo trgovačkih društava uključuje pravila o osnivanju, registraciji, spajanju i podjeli trgovačkih društava. Na području financijskog izvještavanja, pravna stečevina utvrđuje pravila za prikazivanje godišnjih

i konsolidiranih računa, uključujući pojednostavljena pravila za mala i srednja poduzeća. Primjena međunarodnih računovodstvenih standarda obavezna je za neke entitete od javnoga interesa. Nadalje, pravna stečevina propisuje pravila za odobrenje, profesionalni integritet i neovisnost statutarnih revizora. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 7: Pravo intelektualnoga vlasništva propisuje usklađena pravila za pravnu zaštitu autorskih prava i s tim povezanih prava. Takve odredbe primjenjuju se na zaštitu baza podataka, kompjuterske programe, satelitsko emitiranje i kabelsko emitiranje. Na području prava industrijskoga vlasništva, pravna stečevina navodi usklađena pravila za pravnu zaštitu zaštitnih znakova i dizajna, autorskih prava i s time povezanih prava. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 8: Tržišno natjecanje obuhvaća antitrustovsku politiku i politiku nadzora državne pomoći. Ono uključuje pravila i postupke za borbu protiv monopolskog ponašanja poduzeća. Općenito govoreći, pravila tržišnoga natjecanja izravno se primjenjuju u cijeloj Uniji, a države članice moraju surađivati u potpunosti s Komisijom u njihovoj provedbi. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 9: Financijske usluge obuhvaćaju pravila glede ovlaštenja, djelovanja i nadziranja financijskih ustanova na području bankarstva, osiguranja, dodatnih mirovina, usluga ulaganja i tržišta vrijednosnicama. Financijske ustanove mogu djelovati širom EU-a u skladu s načelom "kontrole matične zemlje", bilo uspostavom ogranaka ili pružanjem usluga na prekograničnoj osnovi. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 10: Informacijsko društvo i mediji uključuje posebna pravila o elektronskoj komunikaciji, o uslugama informacijskoga društva, osobito elektronske trgovine i audiovizualnih usluga. Pravna stečevina ima za cilj uspostavu transparentnoga, predvidljivog i učinkovitog regulatornog okvira za javno i privatno emitiranje u skladu s europskim standardima. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 11: Poljoprivredni i ruralni razvitak obuhvaća veliki broj obvezujućih pravila od kojih su mnoga izravno primjenjiva. Ispravna primjena tih pravila i njihova učinkovita provedba i kontrola od strane javne uprave neophodni su za funkcioniranje zajedničke poljoprivredne politike. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 12: Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor obuhvaćaju detaljna pravila na području sigurnosti hrane. Opća politika o hrani propisuje higijenska pravila za proizvodnju prehrambenih proizvoda. Nadalje, pravna stečevina propisuje detaljna veterinarska pravila neophodna za očuvanje zdravlja životinja, njihovu dobrobit i sigurnost preh-

rambenih proizvoda životinjskoga podrijetla na unutarnjem tržištu. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 13: Ribarstvo se sastoji od propisa koji ne zahtijevaju prijenos u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, ono zahtijeva učinkovitu upravu i operatere koji bi sudjelovali u zajedničkoj ribarskoj politici koja obuhvaća tržišnu politiku, upravljanje resursima i kontrolu državne pomoći. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 14: Prometna politika obuhvaća sektore cestovnoga prijevoza, željeznica, unutarnjih vodenih prometnica, kombiniranoga prijevoza, zrakoplovstva te pomorskoga prijevoza. Ona se odnosi na tehničke i sigurnosne standarde, socijalne standarde, kontrolu državne pomoći i liberalizaciju tržišta u kontekstu tržišta unutarnjega prijevoza. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 15: Energetika obuhvaća poboljšanje konkurentnosti, sigurnost nabave energije i zaštitu okoliša. Pravna stečevina u području energetike sastoji se od pravila i politika, osobito onih o konkurenciji i državnoj pomoći, unutarnjem tržištu i promoviranju obnovljivih izvora energije. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 16: Oporezivanje obuhvaća područje neizravnog oporezivanja, osobito porez na dodanu vrijednost (PDV) i trošarine. Države članice moraju se pridržavati načela Kodeksa ponašanja pri oporezivanju poduzeća. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika sadrži posebna pravila o neovisnosti središnjih banaka u državama članicama. Zabranjeno je izravno financiranje javnoga sektora od strane središnjih banaka i povlašteni pristup javnoga sektora financijskim ustanovama. Od država članica očekuje se koordiniranje svojih gospodarskih politika. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 18: Statistika zahtijeva postojanje statističke infrastrukture temeljene na načelima nepristranosti, pouzdanosti, transparentnosti, povjerljivosti osobnih podataka i širenja službene statistike. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje uključuje minimalne standarde u područjima radnoga prava, jednakosti, zdravlja i sigurnosti na radu i nediskriminacije. Države članice sudjeluju u socijalnome dijalogu na europskoj razini te u procesima politike EU-a u području politike zapošljavanja, socijalne uključenosti i socijalne zaštite. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 20: Poduzetništvo i industrijska politika nastoji promicati industrijske strategije koje poboljšavaju konkurentnost ubrzavanjem prilagođavanja na strukturnu promjenu, poticanjem okoliša koje je pogod-

no za stvaranje novih poduzeća i rasta širom EU-a, ali i domaća i strana ulaganja. Njezin cilj je poboljšanje cjelokupnoga poslovnog okruženja u kojemu djeluju mala i srednja poduzeća. To uključuje privatizaciju i restrukturiranje kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 21: Transeuropske mreže na području prijevoza, telekomunikacija i infrastruktura energije, uključujući smjernice Zajednice o razvitku transeuropskih mreža i potpornih mjera za razvoj projekata od zajedničkog interesa. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata definira pravila sastavljanja, odobravanja i provedbe programa Strukturnih fondova i Kohezijskoga fonda koji odražava teritorijalnu organizaciju svake zemlje. O tim se programima pregovara i dogovara s Komisijom, a njihova provedba je odgovornost država članica sa stajališta upravljanja i financijske kontrole. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna ljudska prava imaju za cilj održati i dalje razvijati Uniju kao područje slobode, sigurnosti i pravde. Uspostava neovisnog i učinkovitog pravosuđa od najveće je važnosti. Države članice moraju osigurati poštivanje temeljnih ljudskih prava i prava građana Unije, kako je zajamčeno Poveljom o temeljnim ljudskim pravima. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje)

Poglavlje 24: Pravda, sloboda i sigurnost zahtijeva snažan i dobro integriran administrativni kapacitet unutar agencija za provedbu zakona i drugih relevantnih tijela koja moraju postići potrebne standarde. Najdetaljniji dio politika EU-a o pravdi, slobodi i sigurnosti jest Schengenska pravna stečevina koja podrazumijeva ukidanje kontrola unutarnjih granica u Uniji. Status pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 25: Znanost i istraživanje odnose se na postojanje potrebnih uvjeta za učinkovito sudjelovanje u području istraživanja i tehnološkoga razvoja, uključujući odgovarajuće osoblje. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura ima za cilj približavanje nacionalne politike i postizanje zajedničkih ciljeva putem koordinacije koja integrira sve akcije na području izobrazbe i osposobljavanja na europskoj razini. Status pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 27: Zaštita okoliša ima za cilj promovirati održivi razvoj te zaštititi okoliš za sadašnje i buduće generacije. Ona se temelji na preventivnoj akciji i načelu da onečišćivač plaća, te borbi protiv ekološke štete na izvoru. Pravna stečevina sadrži više od 200 većih pravnih akata koji obuhvaćaju horizontalno zakonodavstvo, kvalitetu vode i zraka, upravl-

janje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog onečišćenja i genetski modificirane organizme, zaštitu od buke. Status procesa pregovora: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 28.: Zaštita potrošača i zdravstvena zaštita obuhvaćaju sigurnost roba, kao i zaštitu gospodarskih interesa potrošača u brojnim specifičnim sektorima. Države članice Unije moraju prenijeti pravnu stečevinu u nacionalno zakonodavstvo te osnovati neovisne administrativne strukture i osigurati provedbu nadziranja tržišta i pravne stečevine. Status procesa pregovora: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 29: Carinska unija uključuje Carinski kodeks EU i njegove provedbene odredbe, kombiniranu nomenklaturu, zajedničku carinsku tarifu i odredbe o klasifikaciji tarifa, oslobođenje od carinskih pristojbi i određenih tarifnih kvota, te duge odredbe kao što su carinske kontrole. Pregovarački status: Privremeno zatvoreno

Poglavlje 30: Vanjski odnosi sastoje se uglavnom od izravno obvezujućeg zakonodavstva EU koje ne zahtijeva transponiranje u nacionalno zakonodavstvo. Ovo zakonodavstvo nastalo je iz multilateralnih i bilateralnih trgovačkih obveza EU. Pregovarački status: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 31: Vanjska, sigurnosna i obrambena politika temelje se na pravnim aktima, uključujući pravno obvezujuće međunarodne sporazume, te na političkim dokumentima. Pravnu stečevinu sačinjavaju političke deklaracije, aktivnosti i sporazumi. Pregovarački status: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 32: Financijski nadzor odnosi se na prihvaćanje međunarodno dogovorenih i u EU usaglašenih načela, standarda i metoda za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru koja bi se trebala primjenjivati na interne sustave kontrole čitavog javnog sektora, uključujući trošenje fondova EU. Pregovarački status: Privremeno zatvoreno.

Poglavlje 33: Financijske i proračunske odredbe pokrivaju pravila vezana za financijske resurse potrebne za financiranje proračuna EU. Pravna stečevina u ovom području je izravno obvezujuća i ne zahtijeva transponiranje u nacionalno zakonodavstvo. Pregovarački status: Otvoreno (određena mjerila za zatvaranje).

Poglavlje 34: Institucije zahtjevaju da pridružena država izvrši prilagodbe svojih propisa kako bi se toj državi omogućila jednaka zastupljenost u institucijama EU-a (Europski parlament, Vijeće, Komisija, Sud) i drugim tijelima, kao i dobro funkcioniranje procesa donošenja odluka (kao što su glasačka prava, službeni jezik i druga proceduralna prava) te izbora za Europski parlament. Pregovarački status: Nije otvoreno poglavlje.

Poglavlje 35: Ostala pitanja obuhvaćaju razna pitanja koja se pojavljuju tijekom pregovora, koja nisu pokrivena bilo kojim drugim pregovaračkim poglavljem. U vrijeme pisanja ovog rada (rujan 2010) nema takvih pitanja.

Od ukupno 35 poglavlja 22 su privremeno zatvorena, 11 poglavlja je otvoreno, a dva poglavlja 34. i 35. nisu otvorena .

2. UČINCI I IZAZOVI PRIDRUŽIVANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Hrvatska privreda lošije je prolazila u jugoslavenskoj federaciji od ostalih nacionalnih privreda. Bila je silno opterećena davanjima za nerazvijene, izdacima za vojsku i saveznu administraciju. No unatoč tome Hrvatska je dobro stajala. Da nije bilo rata danas bi Hrvatska bila među deset razvijenih zemalja Europe. Trenutno prema procjeni mnogih autora danas zaostajemo za visokorazvijenim zapadnim svijetom negdje oko 40 godina (Dragičević, 2005). To zaostajanje može se nadoknaditi brzim inoviranjem znanja primjenom visokih tehnologija, i prilagodbom globalnim promjenama (Vujić, 2008.). Prvi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Hrvatske i Europske unije potpisan je 2001 godine. U njemu se ističe da je ulazak Hrvatske u EU vitalni vanjskopolitički cilj (Vukadinović, Čehulić, 2005.). Učinci i izazovi samog procesa pridruživanja su mnogostruki, a možemo ih promatrati s ekonomskog, političkog i socijalnog aspekta. Radi ograničenog prostora mi ćemo se u ovom radu usmjeriti samo na ekonomske učinke i izazove.

Ekonomski aspekt izazova ogleda se u troškovima prilagodbe EU standardima. Proces prilagodbe zahtijeva iznimna financijska sredstva (primjerice procjenjuje se da će samo prilagodba sektora zaštite okoliša „koštati" približno 10 milijardi eura). Prema iskustvima zemalja koje su nedavno postale članice EU, ispada da bi ukupni makroekonomski učinak pristupanja u EU (uzimajući u obzir utjecaj pristupanja na inflaciju, vanjsku trgovinu, cijene nekretnina i druge troškove prilagodbe), za Hrvatsku bio neutralan do blago pozitivno procijenjen na 0,25% bruto proizvoda ili ukupno 110 milijardi eura (Belošević, Matić i sar. 2009.).

Stjecanjem statusa kandidata Republici Hrvatskoj otvorena je mogućnost sudjelovanja u raznim pretpristupnim programima i drugim oblicima financijsko-tehničke podrške. EU državama kandidatkinjama na raspolaganje stavlja izdašna bespovratna sredstva upravo za prilagodbu EU standardima u pretpristupnom razdoblju (za RH cca. 380 mil. EUR godišnje kroz program IPA), te vrlo izdašna sredstva kroz ostale programe i donacije (za RH cca. 1-1,2 milijarde EUR godišnje) radi dostizanja stupnja razvi-

jenosti u skladu s EU prosjekom. I tu dolazimo do prvog vrlo konkretnog izazova - izgradnje institucionalnog okvira koji će:

- biti sposoban provesti potrebne reforme i primjenjivati u praksi opsežnu pravnu stečevinu EU,
- znati i moći iskoristiti ponuđena sredstva što je tehnički i administrativno vrlo zahtjevno.

Bez obzira na lijepe brojke koje su u proteklim godinama prikazivane od strane državnih institucija, a koje su govorile o visokim stopama iskorištenja EU sredstava, stvarnost je nažalost bitno drugačija. Naime, visoka iskorištenost programa CARDS može se u velikoj mjeri pripisati činjenici da je istim upravljano pod centraliziranim režimom upravljanja (tzv. Centralized Management System), tj. izravno od strane službi Europske komisije. Prelaskom na programe PHARE, ISPA i SAPARD (prvi pretpristupni programi u strogom smislu tog termina), uveden je i djelomično decentralizirani sustav upravljanja (tzv. Decentralized Management System), kojim je upravljanje predano hrvatskim državnim institucijama, koje mogu vršiti programiranje, te provoditi natječaje i ugovaranje, ali uz prethodnu kontrolu i odobrenje službi Europske komisije. Ovu prvu prepreku nismo još savladali, jer je postotak iskorištenosti ova tri programa (s izuzetkom PHARE) vrlo nizak, a nažalost sve ukazuje da i s programom IPA ne ide bolje. Pregled pretpristupnih programa i ugovorenih sredstava vidljiv je u tablici 1.

Tablica 1: Pregled dodijeljenih, ugovorenih i doznačenih sredstava od Europske komisije, te izvršena plaćanja do 31.12.2009.

apsolutni iznosi u EUR

PROGRAM	Dodijeljeno	Ugovoreno	%	Doznačeno	%	Plaćeno	%
-CARDS	75.940.045	72.751.141	95,80	72.147.965	99,17	67.268.693	92,46
-PHARE	137.289.500	118.580.349	86,37	109.124.693	92,03	89.265.470	75,28
- ISPA	59.000.000	35.169.222	59,61	20.846.023	59,27	14.175.086	40,31
-SAPARD	25.000.000	15.425.682	61,70	13.960.233	90,50	12.083.170	78,33
UKUPNO	297.229.545	241.926.394	81,39	216.078.914	89,32	182.792.419	75,56
-IPA	372.108.020	28.651.823	7,70	80.602.248	281,32	13.716.305	47,87
SVEUKUPNO	669.337.565	270.578.217	40,42	296.681.162	109,65	196.508.724	72,63

Izvor: Ministarstvo financija, Nacionalni fond, 2010

Ugovaranje za pretpristupne programe CARDS, PHARE i SAPARD je završeno, a u završnoj je fazi i ugovaranje za program ISPA. Do 31. prosinca 2009. godine Republici Hrvatskoj je kroz pretpristupne programe

CARDS 2003, CARDS 2004, PHARE, ISPA i SAPARD ukupno dodijeljeno 297,23 milijuna eura, od čega je do 31.12.2009. godine ugovoreno 241,93 milijuna eura odnosno 81,39%. Od strane Europske komisije doznačeno je 216,08 milijuna eura ili 89,32% ugovorenih sredstava. U tom razdoblju iz doznačenih sredstava plaćeno je krajnjim korisnicima 182,79 milijuna eura ili 75,56% ugovorenog iznosa (Fićor, 2009.).

Dodamo li ovome i sredstva iz IPA programa proizlazi da je Republici Hrvatskoj do 1.12.2009. godine ukupno kroz sve programe, o kojima evidenciju vodi Ministarstvo financija, dodijeljeno 669,34 milijuna eura, a ugovoreno je 270,58 milijuna eura odnosno samo 42% dodijeljenih sredstava; doznačeno je 296,68 milijuna eura, a plaćeno je krajnjim korisnicima 196,51 milijun eura ili 72,63% ugovorenog iznosa, odnosno iskoristila je samo jednu trećinu od dodijeljenih joj sredstava. Hrvatska ipak nije jedinstvena po ovom iskustvu, jer su gotovo sve države koje su postale članice u posljednja dva vala proširenja iskusile velike teškoće u korištenju instrumenata Kohezijske politike EU (Strukturni fondovi, Kohezijski fond i dr.). Stoga bi bilo pametno učiti na tuđim greškama, a ne na vlastitim.

Drugim riječima - hrvatske institucije javne uprave na svim razinama još nisu dorasle zadatku koji stoji pred njima. Neophodno je upravljanje javnim sredstvima temeljiti sve manje na političkim ili zavičajnim kriterijima, a sve više koristiti objektivne kvalitativne kriterije kako pri odabiru projekata tako i pri odabiru kadrova na svim razinama, a naročito na rukovodećim funkcijama. Naravno, ni najbolja volja i iskrena želja svih razina vlasti za promjenama nije dovoljna, jer reforma javne uprave, kao i priprema te provedba kvalitetnih projekata zahtijeva velika ulaganja. Neporeciva je činjenica da regionalna i lokalna samouprava danas ne raspolažu ni približno s potrebnih financijskim sredstvima.

Brojni su primjeri koji izravno povezuju stupanj decentraliziranosti neke države sa sposobnošću korištenja EU sredstava, pa se generalno može ustvrditi da su decentralizirane države, sa snažnim regionalnim samoupravama, ujedno i najuspješnije u povlačenju EU sredstava. U konkretnom slučaju Hrvatske, smanjenje neodrživo velikog broja JLS, uz istovremeno jačanje regionalne samouprave, moglo bi polučiti željene rezultate.

Od 1990. godine Hrvatska je napravila velike korake kako bi se prilagodila funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji i mnogi analitičari se slažu da je danas hrvatsko gospodarstvo ne samo funkcionalno tržišno gospodarstvo, već i da je u vrlo visokom stupnju integrirano u šire europsko okruženje. Ipak, evidentne su poteškoće, naročito u proizvodnom sektoru, te je nužno do maksimuma iskoristiti financijsku pomoć koja i u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) stoji na raspolaganju za razvoj konkurentnosti gospodarstva, odnosno za stvaranje infrastrukturnih pretpostavki za

razvoj gospodarstva. Nakon pristupanja EU, za ovu svrhu biti će na raspolaganju još puno veća sredstva, te je u narednih nekoliko godina nužno uložiti znatno veće napore da bi se i gospodarstvenici i javna uprava motivirali i osposobili za korištenje ovih instrumenata.

Naravno, neki tradicionalni modeli državnih ulaganja u gospodarstvo (primjer brodogradilišta) nisu više prihvatljivi, pa će biti potrebno razviti nove modele potpora, ali EU pravila svakako predviđaju široku lepezu instrumenata dizajniranih upravo za podizanje konkurentnosti i razvoj gospodarstva temeljenog na znanju i inovacijama, koje stvara visoku dodanu vrijednost. Važno je istaknuti da su sve nove države članice bilježile ubrzane stope rasta u prvim godinama nakon pristupanja, te da su gotovo bez iznimke postigle izvrsne rezultate upravo učinkovitim korištenjem EU sredstava za razvoj gospodarske infrastrukture, privlačenje stranih investicija te razvoj konkurentnog gospodarstva. Također, za naglasiti je da su najuspješnije bile one zemlje u kojima je postignuta kvalitetna suradnja između javnog i privatnog sektora.

Raspoloživost Strukturnih fondova, te nekih drugih instrumenata EU potpora za gospodarstvo dodatno su dobili na značaju slijedom Lisabonske strategije, koja je financijske potpore EU usmjerila upravo na komercijalizaciju istraživanja i razvoja, uvođenje ICT alata, te poticanje sinergije između obrazovnog, tj. znanstvenog sustava i gospodarstva. U Hrvatskoj se trenutno koristi program IPA, čija III. komponenta Regionalna konkurentnost ima tri definirana prioriteta:

- izgradnja poslovne infrastrukture u 10 županija (regija) koje zaostaju u razvoju
- stvaranje pozitivne klime za ulaganja (pružanje savjetodavne pomoći malim i srednjim poduzećima, razvoj klastera i poslovnih zona, osnivanje e-poslovnih centara i stvaranje infrastrukture za inovativne proizvode)
- tehnička pomoć za upravljanje projektima

U cilju korištenja naznačenih programskih prioriteta neophodno je izgraditi partnerstvo za uspješno upravljanje financijskim instrumentima EU. Partnerstvo je nužno kako u vertikalnom smislu, tako i u horizontalnom smislu (primjerice među gradovima i općinama jedne ili više županija - regija), a s ciljem usklađenosti planiranja i provedbe. Od izuzetnog je značaja suradnja svih društvenih sudionika - javne uprave, civilnog društva i gospodarstva radi sinergije raznih kapaciteta, vještina i ideja. Posebno je važno partnerstvo malih općina i gradova radi veće funkcionalnosti sustava u njihovoj nadležnosti. Također je važno partnerstvo gospodarskih

subjekata (npr. u vidu klastera ili zadruga) radi racionalizacije troškova ulaganja, povećanja proizvodnih kapaciteta te sinergije resursa i znanja.

Hrvatska se, usporedo s izazovima koji se vežu uz sam proces prilagodbe istovremeno upustila i u gospodarske reforme temeljene na ciljevima Lisabonske strategije. Opće je poznato da su rezultati Lisabonske strategije ispod očekivanja, a pokazalo se da razlozi za taj debakl leže između ostaloga i u nedovoljno fokusiranim mjerama, koje su često bile definirane više široko postavljenim ciljevima EU i kratkoročnim unutarnjopolitičkim interesima, nego istinskim dugoročnim potrebama gospodarstva. Primjeri nekih zemalja novih članica EU, mogu poslužiti Hrvatskoj pri definiranju daljnjih mjera gospodarskog oporavka i društvenih reformi.

Slovenija je dokazala da je snažna i faktična involviranost svih društvenih aktera i šire javnosti od iznimne važnosti za detektiranje stvarnih krucijalnih problema i optimalnih rješenja. Također, Slovenci su dosljedno provodili mjere usmjerene na tako definirane prioritete (primjer - ulaganja u istraživanje i razvoj su u razdoblju 2004-2010. podigli s 1,61% na čak 3% BDP-a).

Mađarski primjer ukazuje na iznimnu važnost usklađenosti raznih strateških planskih dokumenata, čiji ciljevi, ukoliko se preklapaju ili su u koliziji a posebno bez da su jasno definirani prioriteti, mogu dovesti do neučinkovite provedbe mjera na svim razinama.

Češki nas primjer pak uči da je institucionalni kapacitet (stručnost i učinkovitost javne uprave) te političko vodstvo temeljeno na dugoročnim (a ne dnevno-političkim) ciljevima jedan od temeljnih preduvjeta za uspjeh društvenih reformi i gospodarske tranzicije. Naime, bez jasne vizije i čvrste političke volje nacionalnih političkih vođa, nema izgleda da se postignu željeni rezultati, ma koliko EU strategije bile dobro osmišljene.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Jedan od glavnih ciljeva vanjske politike Republike Hrvatske je ulazak u punopravno članstvo Europske unije. Prema sadašnjem tijeku pregovora i predviđanjima, Hrvatska bi pregovore mogla završiti do kraja 2011. godine, nakon čega će uslijediti potpisivanje Ugovora o članstvu, te sam ulazak. Osim uvjeta koje Hrvatska mora ispuniti da bi ušla u punopravno članstvo, prepreke za njezin ulazak su i aktualni odnosi unutar same Unije i Jugosfere odnosno zapadnog Balkana.

Bez obzira na te prepreke može se konstatirati da problemi ne leže u vanjskim faktorima već, nažalost, u dubokoj internoj političkoj i moralnoj krizi, općoj društvenoj depresiji i otporu na promjene kojima se treba pri-

lagoditi. Najteži izazov je pogledati sebe u ogledalo te iskreno, objektivno i precizno identificirati svoje slabosti, ali i svoje potencijale, jer je proces pristupanja, te kasnije članstvo EU prvenstveno prilika za uspješne i sposobne, a tek onda rizik za monopoliste i nesposobne.

Nitko ozbiljan u Hrvatskoj nikada nije nasjeo na teze koje za bolne reforme i tešku društvenu ekonomsku situaciju okrivljuju navodne protuhrvatske urote i „licemjerni zapadni svijet". Proces pridruživanja ubrzao je proces reformi koje bismo morali provesti s ciljem transformacije Hrvatske u modernu europsku demokraciju, te reforme svaka zemlja, pa i Hrvatska provodi zbog sebe, a ne zbog EU. U zaključku treba pored svega naznačenog istaći još jedan, vrlo zahtjevan, a istovremeno iznimno osjetljiv izazov da se građanima pravovremeno, objektivno i temeljito objasni što donosi članstvo u EU, kako bi kada dođe čas za odluku, ona bila utemeljena na objektivnim i potpunim informacijama, a ne na instrumentaliziranim poluistinama i emocijama.

LITERATURA

Alkier Randić, R.: Turizam u europskoj uniji, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Opatija, 2009., str. 135.

Belošević Matić, J:: Hrvatsko gospodarstvo 2009., godine, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2009., str. 35.

Fićor, M.: Gospodarski profil RH u 2009 godini, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2009., str.15.

Kandžija V., i Cvečić, I.: Makrosustav Europske unije, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2008., str. 30.

Vukadinović, R., Čehuljić, L.: Politika europskih integracija, Topical, Zagreb, 2005., str.365.

Vujić, V.: Menadžment promjena, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Opatija, 2008. str.25.

http:// www. eu-pregovori. hr. 5.9.2010.

CHALLENGES AND OPPOSITION TOWARDS CROATIA'S EU ASSOCIATION

Abstract: The European union and integration process is specific in many ways. It involves far-reaching changes and adjustments that will determine world development in the 21st century.This paper analyses Croatia's on-going preparation processes for a full-fledged EU membership. The integration processes of the Croatian society into European structures anticipate and emphasize various benefits and European standards but also numerous challenges and prejudice which are particularly stressed and discussed in this paper. This paper aims to study the challenges and content analysis of numerous negotiation chapters which are being carried out in the process of Croatia's accession to the European Union.In the end,the paper offers conclusions and suggestions regarding the social cohesion process and removal of prejudice operating within the European region, especially within those countries that wish to be part of the EU.

Key words: European Union/ negotiations/ programmes/ association

Oliver Bakreski[1]
Faculty of Philosophy – Institute of Security, Defence and Peace in Skopje, Macedonia

Rina Kirkova[2]
Faculty of Philosophy – Institute of Security, Defence and Peace in Skopje, Macedonia

THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE EUROPEAN UNION

Resume: Macedonian society is characterized by explicit dynamics in the building of civic society concept of equal citizens, regardless their religious and ethnic affiliations as well as implementation of set standards and reforms as a condition for Euro-Atlantic integrations. In parallel with the state (political) modernization of the Republic of Macedonia, transitional processes of outstanding internal contradictions, in the field of politics as well as in the field of economy, society, culture and security are being in progress. As a result of such dynamics, (which in the Macedonian case is not a very progressive one) there have been changes in the value limits of the system – the challenge for possible restructuring of the political system, demographic structure and spatial settlement of population as well as the political culture and the structure.

The aim of this introduction, which at great extent portrays the global situation in the Republic of Macedonia, is to make a transition towards one issue or better said challenge for resolving a commonly accepted endeavor of the political and social subjects in the Republic of Macedonia who are unanimously for joining the Euro-Atlantic integrations.

Abstract: The fundamental matters with regards to the Macedonian state and the issues of highest political and national importance represent a certain kind of frame to shape and serve for the purposes of the implementation of the individual political activities that are to lead to full EU membership. In parallel with the national (political) engagement, there are also processes of strong internal contradictories and ambiguities, both in terms of politics and economy; in the social and cultural fields. The aim of

1 oliver@fzf.ukim.edu.mk
2 rina@fzf.ukim.edu.mk

this introduction, which to great extent depicts the global situation in the Republic of Macedonia - is to touch upon and move towards an issue or - to describe it better - challenge in terms of solving one of the commitments generally accepted by the political and societal subjects in the Republic of Macedonia that are unilaterally in favor of the Euro-Atlantic integrations.

Key words: *Republic of Macedonia, European Union, integration, reforms, Euro-Atlantic structures*

1. SOCIETY CONTEXS

The end of the XX century was marked with enormous tectonic changes in Europe, which led to abandonment of one ideology and disintegration of many states created by it, in the so called Eastern or communist block. On the other side, however, happened the EU enlargement and promotion of its Common Foreign and Security Policy, and NATO transformed in accordance with the new reality and new challenges and opened the gates for admission of new states.

As a result of the global movements in Europe, the Balkans in this period was stricken by the storm of distress and conflicts. Instead of the processes of democratization, modernization and Euro-Atlantic integrations, the Balkans faced strengthening of nationalistic movements and the dramatic issue of minority rights.

Republic of Macedonia avoided the crises and the war waging on the territory of former Yugoslavia in the first half of the last decade. In that period it was considered as a state with civilization approach in problem solving, peaceful and pro European country. In 2001, the Republic of Macedonia faced a conflict which took human lives and disturbed the peace in the country. This situation had negative effect on the development of the state and the processes for approaching the Euro-Atlantic integrations. The conflict has caused deep consequences which should be tackled appropriately by the state because they also influence on the dynamics for EU and NATO membership.

After the crisis of 2001, Republic of Macedonia is significantly different and dissimilar of what it used to be before the Framework Agreement. A new philosophy of inter-ethnic co-existence is being promoted, and advancement in numerous segments of social and political living is being made. One can say that changes have been made in the key segments of the

society[3], which, further, could generate stability and prosperity of the state and its advancement towards NATO and the EU.

Nevertheless, despite the numerous achievements of "transformation" into a European-style country, the Republic of Macedonia encounters crucial internal problems, which are in disproportion with the process for Euro-Atlantic integration.

As the key ones we would distinguish the following: current security-political situation, economic and social situation, clashing nature of ethnic co-existence, political demands within the state, efficiency of fulfillment of the expectations of the EU and NATO, coordination among state institutions and so on.

Thus, logically, a questions arises "Whether NATO and the EU, would tolerate that is, accept a country as their member, if it is a continuous latent instable one (politically, military, economically etc.)?", "Whether it is required from the Republic of Macedonia a complete state and defensive excellence and modernization, after which as a logical step would be a full-fledged membership?" and "Should Macedonia first resolve and neutralize fully the possible sources of instability, so as to be "worthy" of the existing Euro-Atlantic members?" Its membership to NATO and the EU, Macedonia considers as lasting determination. It is a common political and social consensus.

In that context the influence of the public should not be neglected that is, the attitude and actions of the citizens who are indirect creators of the circumstances in society should be pursued and considered. Their opinion and action in relation to Macedonian advancement to Euro-Atlantic integrations is invaluable.

In order to be able to respond systematically to the obligations related to NATO and the EU membership, which at the same time contribute to the assessment by the international factor that is a guarantee for our advancement towards Euro-Atlantic structures, we should reflect on the key problems that generate continuous crisis and disturb the continuous activities:

- In the contemporary Macedonian society there is no clearly defined aim, which would be common to the all ethnic communities that live in the Republic of Macedonia, and whose emphasis on the general loyalty to the state would alleviate the ethnocentric feelings;
- The appalling economic and political situation Macedonia is facing and formerly the poor security situation which led to seclusion of the frames of ethnic communities, strengthening of their ethnic identity

3 A programme has been adopted for implementation of the Framework Agreement; the Constitution has been changed; numerous new laws have been adopted and the laws for financing local self-government, territorial division and other system laws are being in procedure.

and political and military mobilization on ethnic grounds, instead of Euro-Atlantic integrations.
- Partition of identity generates a feeling of non-belonging to the state and creation of partial goals which are not in conformity with the collective ones;
- Permanent presence of the international factor in moments of making important state and national decisions and their pressure in light of their approval, gives the citizens a picture of weakness of the state and political subjects.

2. THE ACTIVITIES OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA ON THE ROAD TOWARDS THE EU

The EU role and influence are very significant not only for Europe itself, but in global scale; and not only in the field of economy, but in the domains of security and defense, as well. In this context, for R. Macedonia receiving full EU membership is vital[4]. Therefore, Macedonia sees its future in EU.

Direct benefits from the membership in EU for Macedonia would be: ensuring stable political and economic conditions for overall development of the Macedonian society; increasing the national security, by participating in the mechanisms of the EU foreign and security policy; bigger legal security for all subjects with respect to the assumed international obligations, strengthening of the international reputation of the Republic of Macedonia; possibility to jointly decide on all the matters that are of vital importance for the long-term prosperity and development of Macedonia; access of the Macedonian economy at the EU internal market; increase of the trade exchange, and thus increase of the domestic production and employment; strengthening of the competition on the internal market, hence ensuring bigger stimulus and motivation among the Macedonia trade associations; strengthening of the competition capacity of the trade associations through the development of new products and services, modernizing of technology and reduction of the expenses; bigger access to the capital, equipment and technology, standards and technical regulations, business and organizational techniques; as well as opening on new opportunities for education, training and employment.

However, the full EU membership has also its price, especially for small countries as Macedonia - and this is expressed the harmonization of the

4 Noteworthy is the conclusion of the International Institute for Strategic Studies regarding the EU role in the future of Macedonia. The conclusion states that "If EU fulfills its obligations for mass post-war help for the Balkans, it is possible…that in time the ethnic tensions in Macedonia could dissapear

national legislation with EU laws, the shaping of the overall foreign and security policy according to the EU recommendations, and adaptation of the overall economy. Apart from the descriptive aspect, the price for the EU membership has also big financial part. The Republic of Macedonia will need to allot finances for the overall legislation, the reshaping of the law state and finally, in long-term, for entering into the economic and monetary union.

Even though most of these finances have been covered with the EU programs, all the countries included in the integration process have been burdened with the costs for the needed preparations. Still, according to many complex analysis that have been made so far, the economic benefit only from the EU full membership is much bigger than the overall costs needed for the membership.

In order to reach the envisaged objective - a full EU membership, many practical steps have been undertaken. In 1995 the Republic of Macedonia established diplomatic relations with EU in 1996 we became member of the PHARE Programme. On 29 April 1997 the Government of the Republic of Macedonia signed the Co-operation Agreement with EU that came into force on 1 January 1998. At the beginning of 1998, the Parliament of the Republic of Macedonia adopted Declaration for development of the relations with EU; further on all the political parties in Macedonia adopted a Declaration for EU integration which demonstrates the existence of general consensus and solid basis for building the directions on the road to EU. Early in 2000 a resolution was adopted according to which the EU was recommended to launch negotiations with the Republic of Macedonia for the signing of the Stabilization and Association Agreement with EU. On 24 November 2000 in Zagreb, the Republic of Macedonia signed on the Stabilization and Association Agreement (SAA) with EU which represents a higher level of cooperation between the Union and the Republic of Macedonia. On 9 April 2001, in Luxembourg, the Republic of Macedonia was the first state among the other states of the so called "Western Balkans" to conclude the Stabilization and Association Agreement that entered into force on 1 April 2004. The Agreement introduced the frame for cooperation between the European Union and the Republic of Macedonia and enabled gradual harmonization of the respective policies, legislation and institutions in Macedonia towards the EU values and standards[5]. The Republic of Macedonia drafted Action Plan for implementation of the Stabilization and Association Agreement. This plan defines the obligations and tasks of the ministries and institutions in charge in capacity of implementers, determi-

5 In addition, Macedonia uses also the mechanisms of the financial instrument of the CARDS Programme.

nates the dynamics of implementation and also indicates the sources and instruments for support and implementation of SAA. In order to support this plan drafted was "Programme for approximation of the national legislation with the EU legislation" (so far prepared have been 5 programs of this kind) and a "Matrix for monitoring of the SAA implementation".

At the European Council in Thessalonica in June 2003 adopted was the document "Western Balkans: towards European integration"; the document reaffirmed the European perspective of these states and thus enriched the stabilization and association process with new instruments: the European Partnership, access to the Community Programs, TAIEX (The Technical Assistance Information Exchange Instrument - TAIEX) and the Twinning Programs. The Republic of Macedonia when getting closer to the Union should actively use these instruments while becoming gradually part of the Common Foreign and Security Policy through the political dialogue.

In order to speed up the process of integration into the EU, on 22 March 2004, the Republic of Macedonia submitted application for membership into the EU expressing thus its readiness to move from the stabilization to the association process. On 1 October, the European Commission President, Mr. Romano Prodi submitted the European Questionnaire to the Government of the Republic of Macedonia. Later on, Macedonia responded to the Questionnaire, receiving positive response from the Commission and the Council of EU at the Summit held on 17 December 2005 gave the status of "candidate country for EU membership". On 30 October 2007 signed were the Financial Agreement between the Government of the Republic of Macedonia and the Commission of the European communities for the National Program for 2007 within the frames of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), as well as the Framework Agreement between the Republic of Macedonia and the Commission of the European communities for the cooperation rules with respect to the financial assistance[6].

In the context of Macedonia getting closer to the EU, in February 2008 the Council of Ministers of EU adopted the partnership for accession of the Republic of Macedonia for 2008. The Partnership for accession contains 8 (eight) key priorities which are condition for receiving the date for the negotiations[7]. Even though Macedonia waits for the date for the accession negotiations, the date has not been defined yet and the EU has conditioned it with the settlement of the name dispute between Macedonia and Greece.

6 The Republic of Macedonia is the first country in the region which projects were approved by the EC and the first country in the region to sign the Financial Agreement which enabled the use of the IPA funds.

7 http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=14 30/06/2010

It is expected that upon the initiation of the accession negotiations, it will be possible to make more precise definition of the date when we will become member of the Union. The accession negotiations usually take three to four years upon which decision is made for submission of invitation for accession, i.e. the accession date is being determined, and this in practice means additional two years until reaching the status of full member. This period can be shorter or longer depending on the candidate capacity.

3. THE PUBLIC OPINION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA ON THE EU MEMBERSHIP

The accession of the Republic of Macedonia in the European Union is broadly supported in the Macedonian public which has been confirmed with many public opinion polls. In this study we will note some of them made in the past two years. So, according to the pool conducted on 11 January 2005, by the International Republican Institute (IRI) the support for the EU membership was given by 97% of the respondents. The pool was conducted among 1. 108 adults in Macedonia and was conducted from 15 to 21 December 2004[8].

Similar trend is noted also in December 2006 within the opinion poll conducted by UNDP. The Report on early prevention reads that 77.9% of the respondents (1058) believe that the Macedonian EU membership is certain, but evident were also the discrepancies as for the time frame for the EU accession. For 21.8% of the respondents acceptable frame for the Macedonian accession to the EU is 5 years, and 29.8% of the respondents believe that the Republic of Macedonia can objectively expect the EU accession for 15 years.[9]

According to the research made by the Institute for Democratization, Solidarity and Civil Society, conducted in February 2007, the percentage of those in favor of the Macedonian EU integration is 87.80%[10]. The support to the Macedonian membership in EU was also reaffirmed with the poll conducted by the Eurobarometar in May 2010, according to which EU enjoys confidence among 60%..

The high level of the expressed support for EU has partially been motivated by the level of confidence in the European perspective of Macedonia, but also by the conviction that the EU membership will also presuppose improvement of the economic situation and the situation in the society,

8 http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=69 15/07/2010

9 Early Warning Report, UNDP, December 2006, p. 16.

10 ibid, http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=68 19/07/2010

decrease of the level of unemployment, better standard, consistent implementation of the required reforms and rule of law etc.

CONCLUSION

The European Union, on the one hand conducts policy of unification, i.e. fusion of the national sovereign forces of different states; on the other hand, however, the role of the European Union in all aspects of the contemporary life is very significant, not only for Europe, but in broader scales, and not only in terms of economy, but also in the fields of security and defense. This is additional argument in favor of the justification of the Macedonian efforts to become member of this institution. The Republic of Macedonia has made huge step towards the accession to the EU, with the status of candidate country for EU membership.

After it received the candidacy status, it is expected it starts the negotiation process. the negotiation process for membership into the European Union will mean for Macedonia finalization of the process of approximation towards the EU, the adoption of its benefits and values, as well as overall adjustment of the Macedonian institutions to the way the Union institution function. The negotiations will at the same time mean creating foundations and preparation for future successful functioning of the Republic of Macedonia in capacity of member state of the Union.[11]

The question is what should the Republic of Macedonia do in order to receive the expected invitation for the EU membership?

First, it is necessary that the implementation of the reforms continues, with even bigger intensity, in the indicated 8 key priority areas. It is of exceptional importance that the initiated reforms continue in all spheres of the society. Namely, the very process of transformation and meeting the standards necessary for the EU membership, will make the government sector more efficient and more responsible and accountable in overcoming the challenges.

Second, It is necessary to continue with the lobbying for our EU membership among the member states of EU. The membership decision is political and "good result" only, in the field of reforms will not lead us to the desired goal. Therefore, apart from the support that the Republic of Macedonia receives from part of the EU member states, Macedonia should seek support from other "big European states, as well, such as Germany, France and Britain.

11 http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=14 30/06/2010

Third, it is necessary that the European public is convinced that Macedonia is needed, thus selling successfully the "Macedonian story". That should be done not only through diplomacy, but also by every citizen of our country in their communication with foreign citizens. Positive values and advantages of our state should be emphasized.

Fourth, endurance and self-confidence are needed while walking towards the goal. The very process of cooperation, transformation, the internal reforms, the fulfillment of the membership criteria and standards for the euro-Atlantic integrations will make the state stronger, and thus – safer.

BIBLIOGRAPHY

Barnes I. and Barnes M.P., (1996), *The Enlarged European Union,* Longman

Baker D., et. al., (1995), *The Blue Map of Europe: Conservative Backbench Attitudes to European Integration, Political Quarterly* 66

Boyer F.M., (1998), *Euro-Atlantic Security Institutions: NATO, the WEU, the EU and the OSCE*, Congressional Research Service–The Library of Congress

Vajdenfeld V., Vesels V., (2003), *Evropa od A do Š:* BPB: Sojuzna centrala za političko obrazovanie, Fondacija Konrad Adenauer, Sektor za evropska integracija, Skopje.

Gocevski T. Bakreski O. i Slaveski S., (2007), *Evropskata unija niz prizmata na evropskata bezbednost,* Filozofski fakultet, Skopje.

Georg S., (1996), *Politics and Policy in European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Ružin N., (1996), *Evropskata ideja od utopija do realnost*, Prosveta, Kumanovo

Fontaine P., (2000), *A New Idea for Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

A World Player: The European Union's External Relations, European Communities, 2004

Panorama of the European Union, European Commission, Information Unit, Belgium, August 2000

Zakon za ratifikacija na dogovorot megu Republika Makedonija i Evropskata unija za statusot na silite rakovodeni od Evropskata unija vo Republika Makedonija, („Služben vesnik na RM" br.21/03)

Odluka za formirawe na komitet za evroatlantski integracii („Služben vesnik na RM" br.62/97, 62/97, 59/00)

Nacionalna strategija za integracija na Republika Makedonija vo Evropskata unija, Vlada na Republika Makedonija, Skopje, septemvri, 2004

Predlog nacionalna programa za usvojuvawe na pravoto na Evropskata unija, Skopje, 2006

Izveštaj za navremeno predupreduvanje, UNDP, dekemvri 2006.

REPUBLIKA MAKEDONIJA I EVROPSKA UNIJA

Sažetak: Osnovna načela Republike Makedonije i njena najvažnija politička i nacionalna pitanja predstavljaju okvire za implementaciju pojedinih političkih aktivnosti koje vode do potpunog članstva u Evropskoj uniji. Paralelno sa nacionalnim političkim angažovanjem, u ovoj državi postoje i veoma jake unutrašanje kontradiktornosti i najsnoće, kako u politici i enkonomiji, tako i u društvenim i kulturološkim pitanjima. Cilj ovog rada, koji u velikoj meri oslikava opštu situaciju u Makedoniji, je da dotakne i pokrene pitanje izazova pridruživanja Evro-Atlantskim integracijama, što je obaveza koju su jednoglasno prihvatile politički i društveni subjekti u Makedoniji.

Ključne reči: *Republika Makedonija, Evropska unija, integracija, reforme, Evro-Atlantske strukture.*

Radivoje Jovović[1]
Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad

ITALIJANSKIM PRIMEROM DO MODERNOG SRPSKOG REGIONA

Rezime: U ovom radu predstavićemo razloge i procese regionalizacije Italije, kao i osnovna (i neka posebna) institucionalna rešenja koja su tim procesima ustanovljena. Osnovni cilj rada je da, na osnovu zaključaka izvedenih o regionalnom ustrojstvu Italije i njegovim posledicama, predložimo neka od praktičnih rešenja koja bi bila od velike koristi u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom razvoju Srbije, te na njenom putu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.

Ključne reči: *Italija, Srbija, regionalizacija, supsidijarnost, Evropska unija*

1. UVOD

Rešavanje pitanja ustrojstva demokratskih političkih sistema i javne administracije često nameće diskusiju o potrebi približavanja institucija vlasti i javnih službi građanima. Ova diskusija je utoliko izraženija i dinamičnija ukoliko unutar jedne države, jednog sistema, postoji izražena diverzifikacija teritorijalnih delova. Takva diverzifikacija može počivati na etničkim, kulturnim, jezičkim, ekonomskim, istorijskim ili geografskim obeležjima određenih oblasti, što za rezultat u najvećem broju slučajeva ima zahtev za određenim stepenom autonomije lokalnog stanovništva. Upravo na polju decentralizacije vlasti i dodeljivanja značajnih autonomnih nadležnosti svojim regionima, Italija (uz Španiju) važi za zemlju koja je stvorila i razvila koncept države regiona, kao svojevrstan kompromis između zahteva unitarizma i federalizacije. Regionalizacija je u Italiji inaugurisana delom kao posledica političkih konflikata i procesa do kojih je došlo u periodu i nakon fašističke vladavine. Ipak, do regionalizacije ne bi došlo da ona nije imala suštinske korene u dugom istorijskom procesu odvojenog razvoja

1 radivojejovovic@gmail.com

političkih i društvenih institucija, običaja, jezika i drugih važnih obeležja stanovništva Apeninskog poluostrva. U ovom radu predstavićemo neke uzroke i procese koji su doveli do stvaranja italijanske države regiona, kao jednog prototipa koji snažno podržava princip supsidijarnosti na kom počiva Evropska unija, a na koji se mogu ugledati Srbija i druge države koje teže da postanu, kao i one koje već jesu, članice ove velike evropske nadnacionalne organizacije. U prvom poglavlju ukazaćemo na istorijsku pozadinu razvoja snažne regionalističke svesti Italijana, koji su tek nakon Drugog svetskog rata stvorili decentralizovanu a jedinstvenu Italiju. U drugom, trećem i četvrtom poglavlju podrobno ćemo analizirati razloge i dinamiku stvaranja regiona, ukazati na važne načine funkcionisanja i interakcije političkih institucija regiona (i republike), kao i na nadležnosti koje pripadaju regionalnom nivou vlasti, te doći do zaključka o postignutim rezultatima ovakve organizacije vlasti. U poslednjem delu rada sumiraćemo zaključke, na osnovu kojih ćemo izneti neke predloge za preko potrebnu reformu vertikalne organizacije vlasti u Srbiji.

2. ITALIJANSKIM PRIMEROM DO MODERNOG SRPSKOG REGIONA

2. 1. ISTORIJA ITALIJE – ISTORIJA ITALIJÂ

Još od početka srednjeg veka Italija je bila zona interesa raznih osvajača koji su sa sobom donosili različitu koncepciju društvenog života, političkog uređenja, običaja, navika, pa čak i različitu religijsku orijentaciju (primer je Ravenski egzarhat u ranom srednjem veku, pod vlašću Vizantije). U 19. veku na teritoriji današnje Italije postojao je niz država: Pijemont, Toskana, Parma, Modena, Kraljevina dveju Sicilija, Papska država, dok su oblasti Lombardije i Venecije bile pod austrijskom vlašću. Sve do druge polovine 19. veka Italija je postojala samo kao ideja, san vladajuće klase, revolucionarnih i intelektualnih krugova o ujedinjenju ovih teritorijalnih celina.[2] Do prvog koraka u ujedinjenju dolazi akcijom Pijemonta i dobrovoljačkih odreda pod komandom generala Đuzepea Garibaldija 1860, kada su pomenute države, sa izuzetkom Papske države i oblasti Venecije, prisajedinjene Pijemontu. Serđo Romano na sledeći način opisuje situaciju u novostvorenoj državi: „Ali ta država, krajem 1860. godine, predstavljala je u stvarnosti nesuvislo šarenilo zakona, pravila, pravosuđa, upravnih običaja i mesnih

2 Istaknuti zastupnici italijanske ideje bili su Kamil Kavur, pijemontski političar i kasnije prvi predsednik italijanske vlade, i Đuzepe Macini, jedan od idejnih pokretača ujedinjenja i vođa više početnih, ali neuspelih pokušaja italijanske revolucije (više o ulozi ovih istorijskih ličnosti vidi u: Romano, 2006).

tradicija" (Romano, 2006: 22). Vekovno stvaranje i razvijanje odvojenih društveno-političko-ekonomskih celina, kulturnih obeležja i tradicija, dovele su do razvitka snažne regionalističke i lokalističke svesti Italijana, što je, prema prvobitnom planu i parlamentarnom predlogu Kamila Kavura i ministra iz njegove vlade Mingetija, trebalo da rezultira regionalizacijom Italije. Međutim, ubrzo dolazi do Kavurove smrti i odstupa se od početnog plana. Stvara se izrazito centralizovana Italija, sa prefektima koje je imenovao državni centar, kao nosiocima vlasti u provincijama. Razloga za ovakav potez bilo je više. Jedan od najvažnijih koji se logički nameće bilo je smirivanje situacije u državi u kojoj je još bilo vojnih odreda starih režima i njihovih pristalica u društvenim elitama. Pored prisutnih vojnih formacija, jug Italije bio je i poprište banditizma. Bilo je potrebno jedinstveno političko uređenje, snažna centralna vlast sa monopolom nad sredstvima fizičke sile kako bi se održale u pokornosti moguće reakcionarne snage. Takođe, cilj pijemontskih monarhista bio je ujediniti ne samo teritoriju, već i pojam države i nacije. *Fatta l'Italia, dobbiamo fare gli italiani*[3], bilo je geslo ujedinitelja, koji je počeo sprovođenjem standardizacije i unifikacije pravnog i političkog sistema, jezika i raznih drugih društvenih i kulturnih obeležja. U takvoj situaciji teško se moglo očekivati uporedno popuštanje konceptu regionalnih identiteta, ma koliko oni bili očigledni. Italija je od svog stvaranja i ujedinjenja 1870. do donošenja Ustava 1947. bila zemlja sa vrlo izraženim centralizmom, naročito u periodu fašističke vladavine, kada su ukinute sve političke partije osim Saveza za revolucionarnu akciju. Nosioci lokalne/provincijske vlasti bili su prefekti, koji su imali potpunu kontrolu nad osobljem i sredstvima, dok je važne odluke donosila državna vlast u Rimu, koja je i postavljala i smenjivala pomenute prefekte. Ovakva organizacija vlasti podrazumevala je poziciju prefekta kao pukog izvršioca, i visok stepen neprilagođenosti javnih politika lokalnim i regionalnim sredinama i njihovim različitim interesima.

2. 2. STVARANJE DRŽAVE REGIONA

Tokom Drugog svetskog rata, u ekonomski i vojno osiromašenoj Italiji javljaju se snažni separatistički pokreti, u oblastima duž kopnene granice i na ostrvima. Ovi pokreti, podstaknuti socijalnim problemima i mržnjom prema centralnoj vlasti, osnovni su „katalizatori" regionalizacije Italije. Velike razlike regionalnih identiteta došle su do izražaja u zahtevima za samostalnošću (ili pripadnošću drugim državama) koji se više nisu mogli ignorisati. Separatističke težnje italijanski ustavotvorac nastojao je da smiri upravo regionalizacijom, što se vremenom ispostavilo kao uspešna

3 Napravili smo Italiju, moramo da napravimo Italijane (Putnam, 1993: 18).

formula – građani širom pobunjenih oblasti zadovoljili su se dobijenim zakonodavnim nadležnostima i povećanom finansijskom samostalnošću. Postojao je još jedan važan podsticaj ustavotvorcu za stvaranjem regionalne države. U pitanju je težnja političkih partija da onemoguće stvaranje neke buduće centralističke vlasti koja bi mogla da pređe u diktaturu (Lovo, 1999). Ustavotvorac je želeo da, davanjem važnih zakonodavnih i finansijskih ovlašćenja italijanskim regionima, stvori određenu protivtežu zloupotrebi nacionalne vlasti. Dakle, motiv za slabljenjem separatističkih pokreta i, što je naročito važno, za slabljenjem *opravdanosti njihovog postojanja* davanjem izvesnog stepena autonomije unutar jedinstvene Italije, kao i motiv za onemogućavanjem prekomernog centralizma zbog straha od nove diktature, uticali su na političke partije da donesu Ustav kojim je stvorena regionalna država.

Ustav Italije, donet 1947, proklamovao je stvaranje pet regiona sa specijalnim statusom (ili statutom), a to su bili upravo regioni sa najvećim specifičnostima i najizraženijim separatističkim težnjama. Tu se ubrajaju Sicilija (*Sicilia*), Sardinija (*Sardegna*), Friuli Julijska Venecija (*Friuli-Venezia Giulia*), Dolina Aoste (*Valle d'Aosta*) i Južni Tirol (*Südtirol* ili *Trentino-Alto Adige*). Statuti ovih regiona usvojeni su ustavnim zakonima donetim 1948, na osnovu kojih uživaju posebne privilegije. Ustavnim zakonima su definisana zakonodavna i finansijska ovlašćenja regiona, i određeni organi regionalne vlasti koji se biraju na opštim i neposrednim izborima. Izuzetak kod ovih regiona je Friuli Julijska Venecija, čiji je statut donet ustavnim zakonom 1963, iz razloga spora oko dela te teritorije sa SFR Jugoslavijom. Ustavom je zagarantovana i autonomija tzv. običnih regiona, tj. 15 regiona sa običnim statusom, u koje spadaju: Pijemont (*Piemonte*), Lombardija (*Lombardia*), Veneto (*Veneto*), Liguria (*Liguria*), Emilija-Romanja (*Emilia-Romagna*), Toskana (*Toscana*), Marke (*Marche*), Umbrija (*Umbria*), Lacio (*Lazio*), Abruco (*Abruzzo*), Molize[4] (*Molise*), Kampanija (*Campania*), Pulja (*Puglia*), Bazilikata (*Basilicata*) i Kalabrija (*Calabria*). Predviđeno je da se statuti ovih regiona usvoje običnim, a ne ustavnim zakonima. Ipak, na to se moralo čekati čak do 1970. zbog konfrontacije vodećih političkih partija. Naime, najznačajnija italijanska partija, Demohrišćanska (*Democrazia Cristiana*), bila je veliki pobornik decentralizacije neposredno nakon rata, velikim delom iz straha od prevelike moći centralne vlasti ukoliko Komunistička partija dođe na vlast. S druge strane, Komunistička partija (*Partito Comunista Italiano*) nije, što je bilo u skladu sa opcijom koja zastupa centralno planiranje i upravljanje, bila voljna da „običnim" regionima prepusti velike nadležnosti. Međutim, 1947. Komunistička partija je ispala

4 Ustavom je, zapravo, stvoreno 14 regiona sa običnim statusom, kojima je 1963. dodata oblast Molize, nakon podele oblasti Abruca ustavnim zakonom.

iz vlasti na nacionalnom nivou, a stožer oko kog su se u vrlo dugom periodu nakon toga (sve do 1993!) formirale parlamentarne vlade postala je Demohrišćanska partija. Tada su se stavovi ovih partija po pitanju regionalizacije radikalno izmenili, ili, bolje rečeno, *zamenili*; sad su demohrišćani težili da zaustave formiranje novih regiona, bojeći se da bi komunisti mogli da preuzmu vlast u regionima, pre svega središnje Italije, poznate pod nadimkom „Crveni pojas" (Toskana, Umbrija, Emilija-Romanja, Marke), a komunisti su želeli regionalizaciju iz istih razloga (Putnam, 1993: 20, Lovo, 1999: 453). Od stupanja Ustava na snagu do prvog zakona koji je omogućavao izbore za regionalne organe vlasti, u običnim regionima prošlo je 20 godina (1948-1968), a za sve to vreme je autonomija regiona sa običnim statusom ostala mrtvo slovo na papiru.

Zakon donet 1968. omogućio je i definisao proces izbora za organe vlasti regiona sa običnim statusom. Ovaj zakon donet je zbog jakog pritiska levičarske frakcije unutar Demohrišćanske partije (koja se zalagala za regionalizaciju), zahteva levičarskih partija na političkoj sceni, ali i zbog uviđanja velikog broja političara da je centralna državna administracija isuviše neefikasna te da je potrebno rasterećenje. Kako ističe Patnam, ekonomisti su smatrali da će formiranjem regiona kao privredno zasebnih, a ipak povezanih entiteta, doći do rasta proizvodnje i zaposlenosti; socijalisti i komunisti su želeli formiranje ovih regiona iz želje za učešćem u vlasti; Jug, najsiromašniji deo Italije, nadao se suzbijanju siromaštva i povećanju zaposlenosti; mnogi uticajni političari i teoretičari politike su isticali da će se opštim i neposrednim izborima na regionalnom nivou podići nivo demokratije (Ibid). Kada su levičarski demohrišćani počeli da uslovljavaju podršku svojoj partiji zahtevom za regionalnim izborima, vrh partije je popustio i zakon je donet.

Prvi izbori su održani 1970, a iste godine je donet i zakon (koji je nazvan finansijskim) koji je nabrojao materije u nadležnosti regionalne zakonodavne vlasti i uredio način finansiranja rada regionalnih organa. Međutim, nisu precizno razgraničene nadležnosti centralnih i regionalnih organa vlasti, na šta se moralo čekati do uredbe donete 1977, koja je postala poznata po svom rednom broju – 616. Uredbom 616 detaljno su nabrojane i razgraničene zakonodavne i finansijske nadležnosti države s jedne, i regiona s druge strane. Vladajući demohrišćani su i ovu uredbu doneli jer su bili pod jakim političkim pritiskom od strane levog krila sopstvene partije, kao i od strane Socijalističke (koja je tad bila u vlasti na nacionalnom nivou) i Komunističke partije, koja ih je u tom periodu često podržavala u parlamentu po mnogim pitanjima.[5] Takođe, regionalne vlade su ujedinjeno

5 Reč je o periodu istorijskog približavanja demohrišćana i komunista, što je trebalo da rezultuje „Istorijskim kompromisom", koalicionom vladom ovih dveju partija predvođenih liderima Aldom Morom i Enrikom Berlinguerom. Nažalost, ubrzo je došlo do poznate otmice i ubistva Alda Mora,

zahtevale efektivniju i efikasniju decentralizaciju, vršeći vrlo snažan politički i medijski uticaj na građane i partije. Uredbom 616 regionima je predata zakonodavna nadležnost u značajnim oblastima, kao što su socijalne službe, teritorijalno planiranje, nacionalni zdravstveni sistem itd. Uz to, italijanski regioni su na osnovu novog fiskalnog ustrojstva dobili na raspolaganje oko četvrtinu republičkog budžeta (Putnam, 1993: 22). Od donošenja ove uredbe regioni su postali finansijski moćniji i daleko samostalniji u odlučivanju i zakonodavnom uređivanju, te se o Italiji kao o izgrađenoj državi regiona može govoriti tek od druge polovine '70-ih.

2.3. REGIONALNI ORGANI VLASTI, NADLEŽNOSTI I OVLAŠĆENJA

Organi regiona su, po članu 121 Ustava, regionalni savet, đunta i njen predsednik. Regionalni savet je parlament regiona; njemu su poverena sva regionalna zakonodavna ovlašćenja i nadležnosti. Funkcija regionalnog savetnika nespojiva je sa funkcijom poslanika na nacionalnom nivou. Regionalni saveti, dakle, vrše zakonodavnu i normativnu vlast, kao i ostale funkcije koje su im dodeljene Ustavom i nacionalnim zakonima, kao što su biranje delegata za izbor predsednika republike (u pitanju je parlamentarni sistem sa posrednim izborom predsednika) i traženje narodnog regionalnog referenduma. Saveti izglasavaju zakone i druge parlamentarne akte prostom većinom. Regionalni savet izglasava poverenje izvršnoj vlasti regiona – đunti. Đuntu (ili regionalni odbor, kako se još naziva) sačinjavaju regionalni ministri i predsednik đunte. Predsednik je istovremeno šef izvršne vlasti i predstavnik regiona. On predsedava sednicama đunte, proglašava regionalne zakone i pravilnike, upravlja administrativnim funkcijama koje je država delegirala regionu itd. Uz navedene organe vlasti, važno je napomenuti i vladinog komesara, koji ne spada u regionalne organe vlasti, već se javlja kao predstavnik države. Vladin komesar predstavlja savetnika i glavnu vezu regionalnih organa sa centralnim. On odobrava regionalne zakone i usaglašava administrativne funkcije države sa regionalnim. U slučaju sukoba nadležnosti vladin komesar predstavlja instancu koja treba da dovede do dogovora ova dva nivoa vlasti, pre nego što spor dođe pred Ustavni sud.[6]

---

lidera demohrišćana, što je bilo delo Crvenih brigada, terorističke organizacije u medijima povezivane sa Komunističkom partijom. Ovaj žalosni događaj zauvek je udaljio ove dve partije, premda nikada nije do kraja rasvetljen.

6 Ustavnim zakonom iz 2001. vladin komesar je u regionima sa običnim statusom prepustio deo nadležnosti upravnicima glavnih gradova regiona (Grupa autora, 2006: 181). Ipak, suština je ostala ista, te nadležnosti obavlja upravnik u svojstvu državnog predstavnika i posrednika u odnosima sa regionima.

Sa stanovišta zakonodavnih nadležnosti postoji izražena razlika između regiona sa specijalnim i regiona sa običnim statusom. Zakonodavna nadležnost prvih je prvenstvena i isključiva, što znači da nije ograničena nacionalnim zakonima. Dakle, njihova zakonodavna funkcija mora da bude u skladu samo sa ustavom, što podseća na federalni vid uređenja (Radosavljević, 2006: 138). S druge strane, zakonodavne funkcije regiona sa običnim statusom su dodeljene i konkurentne, što znači da je sadržina regionalnih zakona vezana za sadržinu nacionalnih. U članu 117 Ustava Republike Italije navedena je široka lista nadležnosti koje se mogu dodeliti regionu sa običnim statusom, a to su: organizacija kancelarija biroa, administrativnih ustanova koje zavise od regiona i omeđenje opštinskih atara, zatim gradska i seoska policija, zdravstvene i bolničke službe, vašari i trgovi, humanitarne delatnosti, zanatsko i strukovno obrazovanje, muzeji, biblioteke, turizam i ugostiteljsvo, urbanizam, autoputevi i regionalni putevi, vodovod i javni radovi, plovidba i pristaništa na jezerima, mineralne i termalne vode, rudnici i tresetišta, lov i ribolov na unutrašnjim vodama, poljoprivreda, šume i zanatstvo. Nadležnosti u okviru svih ovih oblasti su bolje definisane već pomenutim zakonima i uredbom 616, dok Ustav navodi da se donošenjem novih ustavnih zakona broj ovih nadležnosti može i proširiti. Državna kontrola regionalnih pravnih akata vrši se preko već pomenutog vladinog komesara. Svaki zakon ili parlamentarni akt sa zakonskom snagom se dostavlja komesaru, koji ga odobrava u roku od 30 dana, ukoliko nema protivljenja Saveta ministara. U slučaju da nacionalna vlada zaključi da zakon prevazilazi nadležnosti regiona ili je protivan interesima države ili drugih regiona, ona ga vraća regionalnom savetu, koji ga može ponovo izglasati, ali ovaj put mora biti u pitanju apsolutna, a ne prosta većina. Ukoliko regionalni savet ponovo izglasa dati zakon, vlada može u roku od 15 dana da podnese tekst zakona Ustavnom sudu ili domovima parlamenta. Vlada podnosi tekst sudu ako je u pitanju prekoračenje nadležnosti, a ukoliko je u pitanju sukob interesa bez prekoračenja nadležnosti, tekst se podnosi veću i senatu. Međutim, sudska praksa je pokazala da se parlament često uzdržava od mešanja u sporove države i regiona, i radije je prepuštao slučajeve Ustavnom sudu, dok Sud teži da svaki od tih sukoba izrazi kao prekoračenje nadležnosti (Lovo, 1999: 457). S druge strane, kako država može uložiti žalbu protiv regionalnih akata, tako se i regioni mogu žaliti Ustavnom sudu na neustavnost nacionalnih zakona i akata. Ipak, do spora pred Ustavnim sudom se retko dolazi, jer postoji težnja da državni i regionalni organi reše problem sporazumno, uz posredovanje vladinog komesara, čime se često odustaje od već podnetih žalbi.

2.4. REGIONI SA SPECIJALNIM STATUSOM – VANREDNE PRIVILEGIJE U JEDINSTVENOJ DRŽAVI

Organi regiona sa specijalnim statusom imaju široka ovlašćenja i posebne privilegije u svom funkcionisanju. Na primer, ti regioni imaju mogućnost menjanja svojih statuta i donošenja zakona sve dok deluju u skladu sa ustavom i ustavnim zakonom (što procenjuje Ustavni sud). Zatim, dok je broj regionalnih savetnika regiona sa običnim statusom određen nacionalnim zakonom, kod regiona sa specijalnim statusom određen je statutom, te se može menjati. Mandat savetnika je četiri godine, a predsednik đunte organizuje izbore i saziva birače, pri čemu ovi regioni sami određuju svoju izbornu proceduru. Među najizraženija specifična ovlašćenja ovih regiona spada pravo predsednika đunte da prisustvuje sednicama nacionalne vlade, tj. Saveta ministara, kada se raspravlja o pitanjima od važnosti za njegov region. Najveći stepen autonomije i ovlašćenja ima Sicilija. Njen predsednik takođe ima mogućnost prisustvovanja sednicama italijanske vlade, ali jedini i ima pravo glasa po pitanjima koja se tiču Sicilije. Na osnovu naziva organa vlasti na Siciliji moglo bi se zaključiti da je u pitanju potpuno zasebna država: đunta se naziva vladom, regionalni savet parlamentom, a regionalni savetnici poslanicima. Vladin komesar se na Siciliji naziva državnim komesarom i njegove funkcije su ograničene na proveru ustavnosti zakona koje je doneo parlament Sicilije.

Drugi, vrlo specifičan primer uspešne regionalizacije je Južni Tirol ili, kako se još u literaturi naziva, Trentino - Gornja Adiđa, koji ima specifičan status kao izuzeće od redovnog prava. Naime, građani i organi Južnog Tirola imaju pravo da ih u postupku pred Ustavnim sudom Italije zastupa Austrija, zbog etničke strukture ovog regiona. U regionu su zastupljene tri nacionalne zajednice: austrijska (koja je i najbrojnija), italijanska, i retoromanska (ili ladinska) zajednica, koja broji svega nešto više od 20.000 pripadnika (Woelk, 2001: 109). Nakon donošenja Prvog statuta regiona, ustavnim zakonom iz 1948. godine, ipak je došlo do međuetničkih konflikata i potrebe za proširenjem autonomnih prava ovog regiona. Konflikt ima svoj koren u represiji austrijske etničke grupe od strane italijanskih fašista, a borba za autonomiju je doživela svoj vrhunac šezdesetih godina (nizom bombaških napada), čemu je usledilo zasedanje Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Rezultat ovih događaja je bilo donošenje Drugog statuta Južnog Tirola (1972), koji je povećao nivo autonomije, obezbedio zaštitu manjinskih prava i stvorio sistem vlasti u kom su zastupljeni pripadnici svih etničkih zajednica. Drugi statut je zasnovao suživot na principima proporcionalnosti, konsocijacije i dvojezičnog sistema. Proporcionalnost podrazumeva zakonom zasnovanu srazmernu zastupljenost svake od etničkih grupa u sferi politike, javnih službi i distribucije javnih fondova. Konsoci-

jacija znači da se sve odluke u vršenju vlasti donose konsenzusom, a vlast se formira tako da u njoj budu predstavljene sve tri zajednice. Svaka od strana ima pravo veta na određenu odluku ili pravni akt ukoliko smatra da on šteti interesima njegove zajednice, a predsednik đunte se bira po principu rotacije, čime se poštuje i retoromanska zajednica, iako brojčano od minornog značaja. Ovaj sistem se zasniva na zajedničkom vođenju politike koji je doveo do povećanja međusobnog uvažavanja kulturoloških, etničkih i lingvističkih razlika, a političke elite se sve više povezuju na bazi regionalnog, a ne etničkog interesa. Danas, novije generacije u Južnom Tirolu uče oba jezika kao ravnopravna, društveno i ekonomski integrišu region, dok su nekadašnji teroristički akti postali deo prošlosti. Region ostvaruje bolju saradnju sa centralnim vlastima, a u vršenju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti ima vrlo široke nadležnosti. Samo primer finansijske autonomije pruža dovoljno dobru sliku date situacije. Region, pored uobičajenih sredstava koja dobija od nacionalnih vlasti, ima prava na sredstva za modernizaciju farmi i na razne programe od strane Evropske unije, dok ubira čak 90% prihoda od poreza na prihod i imovinu (Woelk, 2001: 116). Ekonomski razvoj i sistemskim rešenjima zaštite kulturnog i etničkog, uz poštovanje principa konsocijativnog vršenja vlasti, pretvorili su Južni Tirol u prosperitetan evropski region.

2.5. MOGUĆNOSTI ITALIJANSKOG REGIONALNOG OBRASCA U SRBIJI

Na osnovu navedenih karakteristika italijanskog regionalizma i ovlašćenja koja uživaju regionalni organi vlasti (a koja su u nekim slučajevima vrlo široka i nesvakidašnje prirode) možemo reći da Italija predstavlja vrlo poučan *case study* na polju proučavanja decentralizacije. Italijanski regionalni eksperiment približio je vlast i institucije građanima i dao im mogućnosti za povećanu participaciju u politici i odlučivanju o životu u svojoj zajednici. Italijanska regionalizacija smirila je međuetničke tenzije čak i u regionima iz kojih je dolazilo do terorističkih napada na političare u Rimu. Ti regioni i njihovi građani nemaju i ne iskazuju potrebu za otcepljivanjem[7] – dobijaju ekonomsku pomoć od Evropske unije, Italije kao države, ali i samostalno imaju širok krug mogućnosti za finansiranje. Ipak, bitnije od finansija su zakonodavna i normativna samostalnost u, kao što je već navedeno, izuzetno širokom korpusu društvenih i ekonomskih oblasti odlučivanja. U tome se i ogleda suština principa supsidijarnosti; odluka koja se može doneti i sprovesti na nižem nivou vlasti, na tom nivou i treba

7 Postoje partije koje, poput Lige za sever (*Lega Nord*) pod vođstvom Umberta Bosija, pokušavaju da sprovedu federalizaciju Italije, ali ne i separaciju teritorijalnih delova.

da se donosi. Ukoliko zadatak premašuje sposobnosti lokalnih samouprava, prebacuje se na regionalni nivo, koji ga, opet u slučaju potrebe, prebacuje na nacionalni, i, na kraju (ukoliko ni nacionalni nivo vlasti ne uspeva da se izbori sa datim problemom), na nadnacionalni nivo, što se u ovom slučaju odnosi na institucije Evropske unije. Ovim se dobija efikasna administracija, dok se viši nivoi vlasti ne mešaju bez preke potrebe – logična je teza da „lokal" bolje poznaje uslove i potrebe društvenog i ekonomskog života u svojoj zajednici od višeg nivoa vlasti. Ovakvo ustrojstvo poštuje i regionalne kulturne specifičnosti, budući da region u mnogim, već navedenim oblastima ima samostalnost organizovanja i odlučivanja. Sada ćemo navesti neke predloge za regionalizaciju Srbije koji proističu iz zaključaka o italijanskom iskustvu sa regionalizacijom.

Prvo je neophodno razgraničiti šta se može smatrati autonomnim regionom. Osnovni uslov koji ističemo je postojanje samoupravnosti, što podrazumeva biranje regionalnih vlasti na *regionalnim* izborima, a ne imenovanjima od strane centra. Zatim, autonoman region to nije ukoliko ima samo nadležnosti u domenu izvršne vlasti. Bez ulaženja u, ipak, važnu etimologiju izraza autonomija, ističemo da region ima samostalnost u odlučivanju kada ima i važne zakonodavne nadležnosti. Ovim region, umesto prostog izvršavanja nacionalnih pravnih akata i akata niže pravne snage za čije donošenje poseduje nadležnost, stiče pravo da odlučuje kako će funkcionisati društveni, ekonomski i politički život na njegovoj teritoriji i koje će se odluke sprovoditi. U slučaju Srbije, odnosno Vojvodine, ovaj uslov je daleko od ostvarenja. Skupština AP Vojvodine je najviše normativno, ali ne i zakonodavno telo pokrajine, u čemu se ogleda snažna kontrola od strane centralnih vlasti. Statut ove pokrajine mora biti potvrđen u nacionalnom parlamentu, dok, kada je reč o finansiranju, član 184 Ustava Republike Srbije predviđa minimum finansiranja za potrebe AP Vojvodine od 7 odsto u odnosu na republički budžet. S druge strane, ovaj region u taj isti budžet generiše 43 odsto bruto društvenog proizvoda (Pastor, 2009: 77). Već na osnovu do sada navedenog možemo zaključiti da Vojvodina nema ni približan stepen autonomije kakav imaju italijanski regioni sa *običnim* statusom. Prvi korak u procesu regionalizacije trebalo bi da bude stvaranje regiona na celoj teritoriji države, regiona koji su samoupravni, imaju izvorne nadležnosti i samostalne izvore finansiranja, te poseduju prerogative zakonodavne i izvršne vlasti. Kada je reč o pitanju Vojvodine, važan element finansijske, odnosno ekonomske nezavisnosti bi podrazumevao i povraćaj imovine oduzete Pokrajini 1995, Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije. Ovim zahtevima se konstantno oponira u debatama u političkim krugovima, ali te debate nisu prisutne samo na nivou elita, one su već postale sveprožimajuća politička pitanja oko kojih se lome koplja

i etiketiraju politički neistomišljenici. Osnovni kontrastav se zasniva na tvrdnji da se stvaranjem novih regiona i povećanjem stepena autonomije Vojvodine podstiče secesionizam i „rastura" država. Ipak, da li nas je primer Italije nečemu naučio? Italija je *trajno* smirila separatističke pokrete i međuetničke konflikte odgovarajućim regionalističkim reformama koje su zadovoljile regionalne posebnosti s jedne, a podigle nivo ekonomskog razvoja s druge strane. Poznavaoci procesa regionalizacije će to isto tvrditi i za primer Katalonije i Baskije u Španiji, ili Olandskih ostrva u Finskoj.

Suština korisnosti ovih procesa sa stanovišta državotvornosti je dvojaka. S jedne strane, zadovoljava se veliki deo zahteva građana tih oblasti koji žele samostalnije i neposrednije učestvovanje u odlučivanju o životu u svojoj zajednici. S druge strane, sa stanovišta međunarodne politike, potencijalnim separatističkim pokretima oduzima se legitimacijski osnov; međunarodna zajednica objektivno može da utvrdi da su brojni zahtevi tih regiona zadovoljeni te da konkretna država *de facto* preduzima poteze kojima se brine o svojim građanima. Ona im omogućava da sačuvaju svoje kulturne, istorijske, etničke i druge specifičnosti, i stvara bolju bazu za ekonomski progres. Ovim jedna država stiče politički ugled i saveznike u međunarodnoj politici. Zatim, kao što ističu Linc i Stepan, regionalizacija (ili neki drugi vid decentralizacije ili rekonstituisanja političkog sistema) je u državama sa žarištima neophodan uslov za demokratizaciju jednog političkog sistema. Države koje imaju ovakve probleme, a zadržavaju centralizovanu organizaciju vlasti, postaju *single issue countries*, cela politička scena postaje talac jedne teme, što u kombinaciji sa međuetničkim konfliktima predstavlja recept za tvrd nacionalizam, populizam i posledično često, autoritarizam. S druge strane, demokratija podrazumeva postojanje demosa, građana. U državi u kojoj izraženo velik broj građana ne želi da živi, ističe želju da pripada drugoj teritorijalno-političkoj jedinici, ne postoji ni osnovna pretpostavka legitimizacije demokratskih procedura. Demokratija *pre svega* podrazumeva sporazum građana o teritoriji, a onda i o pravilima života na njoj. Linc i Stepan o ovome zaključuju na sledeći način: „...što je veći procenat ljudi na datoj teritoriji koji osećaju da ne žele da pripadaju određenoj teritorijalnoj jedinici, bez obzira na to kako bi se ona rekonstituisala, to je teže učvrstiti bilo kakvu demokratiju u okviru takve jedinice" (Linc i Stepan, 1998: 45). Istorija Italije jasno pokazuje da zreli političari uviđaju ovaj problem, te da su ga rešili kompromisom, davanjem visokog stepena autonomnosti problematičnim regionima. Poredeći Italiju sa Srbijom, izvlačimo važan zaključak – Srbija je svojevremeno imala mogućnost da politički sistem na Kosovu i Metohiji ustroji na sličan ili identičan način kao što je Italija uradila sa Južnim Tirolom. Ova dva primera su utoliko sličnija ukoliko imamo u vidu da albanska i austrijska nacionalna zajednica u ovim

regionima imaju izraženu brojčanu nadmoć. Konsocijacijska demokratija je sredstvo postepenog navikavanja na suživot, putem nacionalnog pomirenja, ali i regionalnog razvoja. Ovakav sistem vlasti uspeo je da od Južnog Tirola napravi miran region, i to uz snažnu podršku međunarodne zajednice. Srbija je ovakvu priliku zauvek izgubila. Prenaglašenim centralizmom jednog autoritarnog sistema koji je podržavao ksenofobiju i pokretao međuetničke sukobe, izgubljena je podrška međunarodne zajednice i mogućnosti za rekonstituisanje Kosova i Metohije kao regiona u Srbiji su nestale. Šta se danas dešava i u kojoj meri je demokratski režim sposoban da uči na (namernim) greškama prethodnog?

Oblast Sandžaka, sa specifičnim kulturnim i konfesionalnim obeležjima, ponovo postaje tema u medijima, te sve više dolazi do ostrašćivanja, govora populizma i nacionalnog razgraničavanja. Italijanskim primerom, nakon izvedene regionalizacije cele teritorije Srbije, ovom regionu (kao i Vojvodini) trebalo bi dati status privilegovanog i uključiti ga institucionalno u procese dijaloga i odlučivanja na najvišim nivoima državne vlasti. Ovim se razvija odnos saradnje sa različitim nacionalnim zajednicama, čime se stvara atmosfera konstruktivnog dijaloga, za razliku od često ignorantskog stava centra. Tako bi Srbija mogla upotrebiti italijansku paradigmu po kojoj predstavnici regiona sa specijalnim statusom prisustvuju, ili čak učestvuju glasanjem (kao što je slučaj sa Sicilijom), na sednicama nacionalne vlade. Institucionalizacijom regionalno-republičkog, kao i manjinsko-većinskog dijaloga, u jednoj državi dolazi do porasta poverenja građana u institucije, kao i do boljeg razumevanja demokratije obe strane. *Demos* i *kratein* nikako ne treba, bar u modernom smislu do kog su kovanica ove dve reči i njen smisao evoluirali, shvatati kao prostu vladavinu većine. Moderni demokratski režimi se zasnivaju na poštovanju ljudskih, građanskih i manjinskih prava i sloboda, te jedan demokratski režim mora konstantno voditi računa i o interesima manjinskih, „drugačijih" grupa građana.

Važan doprinos zrelom i saradničkom interesnom dijalogu stvorila bi i institucija posrednika između republike i regiona. Ova institucija u slučaju Italije, kao što je već rečeno, naziva se vladin komesar. Takvim ili sličnim ustrojstvom mreže komunikacija na relaciji regiona i centra uspostavio bi se organ (inokosni ili kolegijalni) koji je stavljen u položaj da može dobro da razume potrebe konkretnog regiona, ali i nacionalne vlade, te da radi na koordiniranju poslova i usaglašavanju interesa dveju strana. Posrednik, i konsultant, između republike i regiona mogao bi učiniti puno na polju pronalaženja kompromisa i sporazumnog rešavanja sukoba, bez bespotrebnog negativnog podizanja tenzija u ovim odnosima. Takođe, angažovanjem posrednika bi se često mogle izbeći oštre medijske konfrontacije koje doprinose stvaranju i razvijanju animoziteta građana prema jednoj od strana

u ovom odnosu. Na kraju, primer Italije nam govori o još jednoj značajnoj mogućnosti (o kojoj, istine radi, nije moglo biti reči prilikom donošenja Ustava Italije) za ekonomski napredak. Regionalizovana teritorija bi značila sledeće. Prvo, da ti isti regioni imaju mogućnost saradnje sa brojnim drugim evropskim regionima, naročito kada je reč o pograničnoj regionalnoj saradnji. Drugo se odnosi na mogućnost korišćenja fondova Unije u toku približavanja ulasku u Evropsku uniju, kao i (naročito) nakon pridruživanja Uniji. Regioni Srbije imali bi značajnu mogućnost korišćenja razvojnih i, nakon dobijanja statusa kandidata za pridruživanje, strukturnih fondova Unije. Ovi fondovi, kao što je Evropski fond za regionalni razvoj, pružaju finansijsku i ekonomsku pomoć nerazvijenim regionima, ulaganjem u mala i srednja preduzeća, ulaganjima u infrastrukturu, omogućavanjem pristupa posebnim fondovima za lokalni razvoj itd. Ulaskom u Uniju i članstvom u Komitetu regiona, jedan region stiče mogućnosti za naročito obimnu pomoć u vidu sredstava, finansija, ali i stručne pomoći regiona sa sličnim ekonomskim karakteristikama. Na ovaj način bi Niš, Kragujevac, Novi Pazar, Novi Sad i ostali potencijalni regionalni centri imali svoja predstavništva u Briselu i jačali svoje ekonomske performanse usvajajući i *know-how* razvijenih evropskih regiona.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Danas se može uvideti na primeru Evropske unije da proces međudržavnih integracija najbolje podržava koncept regionalizacije i saradnje među regionima. Regionalna saradnja, s jedne strane, podstiče ekonomski rast i razvoj, omogućava razmenu iskustava i ideja, a s druge stvara zavidan nivo međuetničke tolerancije. Ekonomska saradnja, kao uspešna paradigma pomirenja evropskih država i nacija od početka pedesetih godina, kada se prebaci na nivo regiona, ima posebno pozitivne rezultate u međunacionalnom pomirenju, jer su u fokusu odnosi regionalnih, a ne nacionalnih identiteta. Ekonomska korist dovodi do većeg protoka informacija, ideja, znanja i, na kraju, ljudi, što može značajno poboljšati odnose različitih etniciteta. U ovom radu predstavili smo primer jedne razvijene države, članice Evropske unije, koja je ostvarila značajan doprinos na polju stvaranja koncepta regionalne države, te potpomogla naučnu i političku popularizaciju ovog institucioalnog aranžmana. Prikazali smo neke od najvažnijih mehanizama funkcionisanja italijanskih regiona, kao i procese i uzroke njihovog stvaranja. Takođe, naveli smo i neke naučno opštepoznate pozitivne rezultate procesa italijanske regionalizacije.

Osnovni cilj ovog rada bio je, imajući u vidu velike sličnosti istorijskog razvoja osnova za regionalizaciju u Italiji i Srbiji, doći do nekoliko konkretnih predloga čija bi implementacija u velikoj meri doprinela optimizaciji ekonomske, političke, ali i društveno-kulturne situacije u Srbiji, te bi bila i vrlo značajan pomak ka integracijama u Evropsku uniju. Poštovanje principa regionalizacije i supsidijarnosti, do čega bi se došlo ukoliko bi politička praksa poslušala savet italijanskog iskustva, značilo bi da je Srbija za jedan važan vrednosni i logički korak bliže Uniji. Regionalizacija Srbije doprinela bi snažnijem ekonomskom razvoju, povećanju političke participacije i širenju demokratske političke kulture, kao i većem poverenju između građana i države. Na osnovu daljeg izučavanja italijanskog i brojnih drugih primera regionalizacije, možemo ukloniti česte društvene zablude o ovim političkim procesima i njihovim rezultatima, te doći do znatno većeg broja rešenja nego što je predloženo u ovom radu. Shvatanje da svi putevi *ne smeju* da vode u Rim kako bi jedna država opstala, napredovala i bila država koja se temeljno brine o svojim građanima, istorijska je lekcija koju politička scena Srbije treba što pre da nauči.

LITERATURA

Grupa autora, *Vojvodina: Evropski region i priključenje Srbije/SCG Evropskoj uniji*, Beograd: Hesperia, 2006.

Gudac, Žarko, Đorđević, Miroslav, *Savremena politička istorija: svetska i nacionalna*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 1996.

Jovičić, Miodrag, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd: IRO Svetozar Marković, 1984.

Karpinski, Jakub, *Demokratski politički sistemi*, Beograd: Građanske inicijative: Udruženje građana za demokratiju i civilno obrazovanje, 1998.

Kršev, Boris, *Istorija ekonomskih i pravnih odnosa*, Novi Sad: PROMETEJ, 2008.

Lijphart, Arend, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb: Globus, 1992.

Lovo, Filip, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 1999.

Pastor, Ištvan, govor u: *Treća vojvođanska konvencija*, Novi Sad: Koordinacioni odbor III Vojvođanske konvencije, 2009.

Putnam, Robert, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Radosavljević, Duško, *Savremeni politički i pravni sistemi*, Novi Sad: Fakultet za pravne i poslovne studije, 2006.

Radosavljević, Duško, Matijević, Nikolina, *Evropska Unija: razvoj – institucije – proširenje*, Novi Sad: PROMETEJ, 2009.

Romano, Serđo, *Istorija Italije: od Risorđimenta do današnjih dana*, Beograd: Izdavačko preduzeće „Filip Višnjić“, 2006.

Ustav Republike Italije

Ustav Republike Srbije

Woelk, Jens, *Od zaštite prava manjina do suživota,* u *Ogledi o regionalizaciji*, zbornik radova sa međunarodne konferencije: *Perspektive regionalizacije u jugoistočnoj Evropi – komparativna iskustva i praksa*, Subotica, 2001.

USING ITALY AS A MODEL FOR CREATING A MODERN SERBIAN REGION

Abstract: This paper studies the processes of regionalisation of Italy and the reasons behind them, as well as basic (and some specific) institutional solutions established by these processes. Taking into consideration the conclusions made about the regional organization of Italy and its consequences, this paper aims to suggest some practical solutions which would be hugely beneficial to the economic, social, cultural and political development of Serbia and would hence help this country tread the path towards stabilisation and EU association.

Key words: *Italy/ Serbia/ regionalisation/ subsidiarity/ European union*

Vojćeh Ščepanjski
Komisija za balkanistiku, Poljska akademija nauka, odeljenje u Poznanju, Poljska

ODRICANJE OD KOSOVA KAO USLOV UBRZANOG PRIKLJUČIVANJA SRBIJE EU (licemernost jedne strategije političkog pritiska)

Rezime: Pred Srbijom, koja ima za cilj ulazak u EU, nalazi se još mnogo političkih, društvenih i ekonomskih izazova sa kojima se treba uspešno suočiti kako bi njeno članstvo u toj političko-ekonomskoj strukturi bilo realno. Timovi eksperta koji istražuju niz socioekonomskih pojava i problema, stalno ukazuju kakvi su to izazovi, koji od njih su najvažniji, a takođe pokušavaju da daju i neka uputstva za konstruisanje efikasne strategije rešavanja postojećih izazova. Osim uobičajenih uslova na putu u EU, uvek prisutnih u procesu prisajednivanja Uniji bilo koje kandidatske države, Srbiji su dodatno postavljeni kao neophodni uslovi ubrzanja pregovora o članstvu u EU (ili dobijanja članstva uopšte), saradnja sa Haškim tribunalom, a de facto i priznanje nezavisnosti Kosova, koja je proglašena jednostrano u Prištini u februaru 2008. Politički pritisak EU, u kojoj ima i država koje nisu priznale Kosovo, da se Beograd odrekne Kosova i prizna nezavisnost te pokrajine, kuriozan je. Posmatrajući taj problem sa stanovišta istorijske metode (po mišljenju D. Letajna), za evrointegracijsku perspektivu Beograda, uzimajući u obzir vrstu kulture spoljne politike Srbije – to je, zapravo, put u bespuće. Ipak, i za EU to je, u stvari, lažna startegija pritiska i više gubitak nego korist u vođenju politike stabilizacije Balkana. Politička igra da se pre priključenja Srbije EU oslabi srpska težnja za nezavisnim odlučivanjem o karakteru odnosa sa nasilno odvojenom kvazidržavom Kosovo – i EU i Srbiji zaslanja najvažnije uslove koje treba ispuniti da bi priključenje Srbije u EU, zatim i kasnije dobro funkcionisanje te države u pomenutoj strukturi, uopšte postalo moguće. Ove najvažnije uslove nalazimo kao i uvek u sferi širokih, sistemskih reformi društvenog i ekonomskog karaktera. U slučaju Srbije to podrazumeva ne samo liberalizaciju tržišta i privatizaciju do sada državnih preduzeća, već i implementaciju sistema socijalne amortizacije transformacijskog šoka manje snalažljivim slojevima društva, strogu borbu protiv korupcije, a takođe i pripremu programa stimulacije inovacijskih istraživačko-razvojnih projekata za privredu.

Ključne reči: *Srbija, EU, Kosovo, politika, evropska integracija.*

I.

U knjizi objavljenoj 1993. Amerikanac Robert D. Kaplan citirao je sopstvenu prognozu prema kojoj je, u to vreme u iščezavanju hladnoratovska, veštačka podela Evrope. Ta podela trbalo je da bude zamenjena novim, navodno više istorijski utemeljenim „pucanjem" starog sveta. Umesto na demokratsku Zapadnu Evropu i komunističku Istočnu Evropu, trebalo je da se podeli na dva dela: „Evropu", koja se ujedinjuje, i na kraju bude objedinjena, i „Balkan" koji se ne prepušta procesima integracije, koji, uprkos geografskoj pripadnosti Evropi, ostaje izvan nje (Kaplan 2010).

Suprotno pesimistčkim predviđanjima navedenog autora, na pragu XXI veka Balkan, koji predstavlja mozaik sklopljen od država koje tek što su iskusile veoma dramatičane političke transformacije, a u slučaju dela postjugoslovenskih država takođe i okrutnosti rata, i dalje se locira u Evropi. Niko i ništa, ni on sam, ni, najsuzdržanije govoreći, politika Zapada, koja nije uvek prijateljska i oslobođena predrasuda, Balkan i stanovnike te makroregije nisu izbacili iz Evrope i lišili evropskog identiteta. Različit je, ipak, evropski duh u pojedinim balkanskim oblicima/delovima balkana. Drugačiji je i nivo evropeizacije pojedinih balkanskih država, u smislu njihove unutrašnje prilagođenosti evropskoj integraciji (Riedel 2008). U geopolitičkoj i kulturnoj oblasti označenoj imenom Balkan (odnosno koja izlazi van Balkana takvog kakav bi bio viđen isključivo kroz prizmu smernica geografa) sreću se tri grupe država. To su: 1) države poput Grčke, odavno odomaćene u evropskim strukturama, i Slovenije, koja je u njima mnogo kraće, ali sa Zapadnom Evropom nije integrisana ništa manje od članica Višehradske grupe, Estonije ili Malte; 2) države koje pripadaju EU od početka 2007, koje teže identičnom stepenu integracije (Bugarska, Rumunija); 3) ostale države, manje ili više odmakle u procesu postizanja političke blizine sa Unijom.

U poslednjoj od gore navedenih grupa, u vanunijskoj grupi, ka boljoj poziciji izmiče Hrvatska (Wybranowski 2008; Szczepański 2009). U njoj se, između ostalih, nalazi i Srbija. Društvo u tom krugu prave joj ostale postjugoslovenske države: Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija (Wybranowski 2009.d, 2009.e; Milososki 2009). U poslednje dve decenije postalo je uobičajeno da se prema Srbiji na Zapadu, pa čak i u srednjoevropskim državama, vodi neprijateljska politika, uslovno nenaklonjena, a u najboljem slučaju oprezna i ambivalenta. Ta ambivalentnost nalazi izraz već na izvesnom metapolitičkom nivou. Stoga, gro političara, kao i specijalista za analiziranje političke stvarnosti, različitih provenijencija i profesija, potpuno ispravnim smatraju deklarisanje svima i svakome kako Srbija predstavlja za Zapad „ključ Balkana", strateški i ekonomski deo.

Tako se saopštava svetu, sa osećajem superiornosti i samopouzdanjem, da s obzirom na navodnu posebnost Srbije i specifičnost njenog položaja, a takođe navodnu i, po mišljenju mnogih gotovo isključivu, odgovornost za sve nesreće Balkana (na čelu sa nesrećama Kosova i njegovih stanovnika), upravo briselsko-beogradsko sporazumevanje liči na borbu civilizacije sa varvarstvom i teže je od traženja zajedničkog puta sa ostalim balkanskim prestonicama. Čini se da poslednje pozitivne tendencije koje se pojavljuju u kontaktima EU i Srbije još ne čine gore navedena zapažanja potpuno neosnovanim. Teškoće o kojima je prethodno bila reč, bile one stvarne ili umišljene, ne precrtavaju ipak evrointegracijske težnje Srbije, mada se primećuju periodi veće i manje podrške ideji pridruživanja strukturama EU. Da li ipak postoji neka posebna teškoća koja može izuzetno ozbiljno da iskomplikuje relacije Srbije sa EU? Odgovor je potvrdan, a tu teškoću Srbija ne može da zaobiđe, niti da reši bez kooperacije sa EU. Sa sigurnošću u određenom kontekstu i sa odgovarajućim poznavanjem istorijskog tla i društveno-političke i ekonomske situacije, treba tu ukazati, *sine ira et studio*, na Kosovo.

Kosovo je u februaru 2008, smatrajući nemogućim sporazum sa Srbijom po pitanju autonomije koju je ponudio Beograd, jednostrano proglasilo svoj suverenitet uz podsticaj dela zapadnoevropskih država i, na poseban način, Sjedinjenih Država (Kiwerska 2000a, 2000b; J. T. 2007; Sierpień 2009). Razni su povodi zbog kojih je bilo, jeste i ostaće u centru, ili u blizini centra, interesovanja srpske spoljne politike. To ne znači da takvo ili drugačije prisustvo kosovskog pitanja u srpskoj svesti i politici treba da bude predstavljano kao šovinističko mišljenje, sentimentalno, nepragmatsko i nesavremeno, iako u prilog tome govore, između ostalih, kulturno-istorijsko nasleđe (sa celom svojom mitologizacijom) ili čak od pamtiveka taložene emocije. U osnovama srpskog neslaganja sa definitivnim gubitkom mogućnosti uticanja na to šta se dešava sa Kosovom i na Kosovu, nalaze se premise, u najvećoj mogućoj meri pragmatične i trezvene, a ne samo neki mazohistički imperativ stalnog paćeničkog osvrtanja na istoriju, koji može da ograniči sposobnost mišljenja o sadašnjosti i prošlosti, na koje upozoravaju neki specijalisti za rešavanje društvenih problema i međukulturnu komunikaciju (Zdravković, 2005). O tome da se srpsko koncentrisanje na Kosovo ne ograničava isključivo na sećanja na prošlost, može se uveriti relativno lako. Dovoljno je samo tretirati Srbe kao svaki drugi evropski narod. Naravno, obeležen tragičnom istorijom i obuzet sopstvenim mitovima, ali ipak normalan. Predstavnici tog naroda su sposobni da promišljaju o funkcionisanju države i društva bez hermetičke začaurenosti u tradicionalističkom kanonu. Srpske elite ne beže (osim pojedinaca), a čak i kada bi htele neće pobeći, od kosovske tematike. To im ne dozvoljava makar nužnost brige za

nacionalnu sigurnost koja zahteva uzimanje u obzir pitanja geostrateških, ekonomskih i demografskih odnosa, koji se realizuju u stvarnosti srpsko-albanske kohabitacije, u oblasti koja je geografsko jedro Zapadnog Balkana, koji do sada nije uspeo da se integriše sa EU.

Krajnje je vreme da elite Srbije temeljno shvate da je osnovna briga, a istovremeno i spona interesa, kako Srbije, tako i EU, činjenje svega u cilju rešavanja komplikovanih kosovskih problema, koje je nemoguće izbrisati sa liste principa srpske politike, i da Beograd nikad više ne traži rešenja u osami, u beznadežnosti i osećaju da ga je izdala Evropa, u upotrebi sile, kao što je to bilo u vremenu kada je okrnjenom srpsko-crnogorskom Jugoslavijom upravljao Slobodan Milošević (Korzeniowska-Wiszniewska 2008).

U interesu Srbije, EU, čak i Albanaca sa Kosova i okolnih teritorija je da Srbija vremenom postane cenjen partner Unije na Balkanu. Najbolje bi bilo da bude njena punopravna članica, primljena u Uniju zajedno sa Kosovom, koje se, *de facto*, već više godina ne nalazi pod jurisdikcijom Srbije, iako je za Beograd i mnoge države u svetu, formalno još uvek u njenom sastavu (Ash 2007). Tako bi Srbija i Kosovo dobili mogućnost zajedničkog unošenja u Uniju celog svog tereta, a osim ovoga, postoje i drugi razlozi, ekonomski, politički i ideološki koji nisu u neposrednoj vezi sa nerešenim problemima naraslim oko Kosova. Sa tačke gledišta Srbije, članstvo u EU trebalo bi da bude dobijeno. Ako bi od početka obe strane bile voljne da u harmoniji koegzistiraju u okviru te, gotovo panevrospke strukture, koja bi objedinila političke i ekonomske potencijale (a u skorije vreme zasigurno i vojne), smirivanje srpsko-albanskih napetosti, svojevrsnog miraza tih novih članica Unije, moglo bi da bude jednostavnije nego što se obično misli. Potrebno je još otvaranja, hrabrosti i osećanja odgovornosti u samoj EU kako bi ona bila sposobna da primi u svoje redove Srbiju i Kosovo sa njihovim specifičnim problemima, i postala garant realne stabilizacije i reformi oba ta organizma. Za to je potrebna hrabrost prilikom kreiranja nove stvarnosti posle godina marazma koje su zahvatile balkansku politiku Unije, a takođe i posle učestvovanja država EU u poduhvatima koji nisu poboljšavali, nego pogoršavali položaj Balkana, kao rat NATO-a sa Srbijom za Kosovo, vođen u proleće 1999. (Pawłowski 2008; Tomić 2000; Kostrzewa-Zorbas 2000, 2008; Longhurst, Zaborowski 2000; Żurawski vel Grajewski 2000; Smolar 2000; Waldenberg 2005; Mieszkowska 2007). Mogućnost da Beograd i Srbija samostalno reše probleme oko Kosova i albansko-srpske sporove koji se odnose na tu pokrajinu, a da pri tom obe strane budu zadovoljne i da na taj proces ne utiču moćne države dosadašnjim neravnopravnim pravilima, izgleda da jednostavno ne postoji. Tek kada Srbija i Kosovo, dovoljno potpomognuti ekonomski i politički, postanu učesnici šire, translokalne Evropske zajednice, može se stvoriti mogućnost da u takvom

multilateralnom savezu, saradnjom zamene konfrontacije u ime zdravih, uzvišenih ciljeva i makroregionalne zajednice interesa. Sprovođenjem takvih ideja, konflikti bi mogli da se zamene dobrim susedstvom. To bi omogućilo razvijanje transgraničnih poslova, a što je najvažnije, olakšao bi se život običnim ljudima različitog porekla i identiteta, godinama nepotrebno uplitanim u veštačke podele i bolesne ratne igre, odvajanim jednih od drugih, najčešće protiv svoje volje, granicama država i zidinama negativnih stereotipa više puta podsticanim političkim porudžbinama.

II.

U Srbiji već nekoliko godina postoje hrabri i provereni zastupnici proevropskih ideja u kojima se insistira na multilateralnim diskusijama o Kosovu i odnosu između Beograda i Prištine. Zalažu se i za pitanja koja se tiču Srba i Albanaca sa Kosova i njihovog povezivana u procese integracije Zapadnog Balkana sa EU. Neki od najpoznatijih među njima su Aleksandar Mitić i Nenad Ilić. Oni, ne podrivajući principe srpskog državnog interesa, ne deklarišući kapitulantski spremnost bezuslovnog priznavanja suverenosti Kosova, nego upravo pokrećući na raznim forumima i u raznim prilikama neprihvatanje jednostrano proglašene nezavisnosti i podrške koju joj pružaju glavne političke i privredne sile Zapada, angažuju se u stvaranju projekata za Kosovo, koji zaslužuju visoku ocenu, i njihovo promovisanje u Zapadoj Evropi i u Sjedinjenim Državama. Uključeni su u aktivnosti organa koji sada vode srpsku kosovsku politiku ili su to činili u ne tako davnoj prošlosti (Vasić i sar. 2005; Mitić 2005, 2007; Bataković 2005; Stokić 2005; Szczepański 2008). Aktivnost nekih od tih osoba, povezanih sa zaleđem srpskih demokratskih političkih lidera (od Borisa Tadića do Vojislava Koštunice), i aktivnih u *Grupi za Kosovo, Institutu 4S* ili u drugim domaćim, vladinim ili nevladinim organizacijama, koje se koncentrišu na probleme Kosova, ne može se potceniti. Ona može da predstavlja najbolji izraz neumornog isticanja da je eventualno odvajanje razgovora o Kosovu od koncepcije priključivanja srpske države EU za Beograd isuviše rizično, ako ne i samoubilačko. Kako s pravom primećuju pristalice povezivanja kosovske politike sa „probriselskim načelom" – Srbija, izmučena ratnim iskušenjima poslednje dekade prošlog veka i naporima tranzicije koja se bolno rađala posle 2000, ne može da dozvoli da je sledeći put zavede politika koju zahteva radikalna nacionalistička sredina. Takva politika može da potisne državu ka međunarodnoj izolaciji ili u zagrljaj jednog, ekspanzivnog i više deklarativnog nego li stvarnog saveznika, Ruske Federacije. To bi se *notabene* protivilo zdravorazumskom pravilu koje nalaže traženje ravnoteže u političkom orjentisanju na glavne aktere međunarodne politike.

Iz političkih vrtloga koji su za posledicu imali pojačanje radikalnog nacionalizma pred predsedničke izbore 2004, a takođe i pred poslednje predsedničke izbore u prvoj polovini 2008, Srbija je uspela, uz teškoće, srećno da izađe. Tada je gotovo polovina birača za pobednika smatrala Tomislava Nikolića, koji je predvodio Srpsku radikalnu stranku Vojislava Šešelja, ali je on konačno izgubio suparništvo sa Borisom Tadićem. To se nije dogodilo bez pomoći EU, o čemu će kasnije biti reči (Wybranowski 2009.a, 2009.b). Posle dve decenije neprestanog, više puta manipulatorskog ekspolatisania slučaja Kosova od strane srpskih političkih patija raznog porekla (Šuvaković 2009.a, 2009.b), parole kojima je u Beogradu tražena odbrana srpstva i Kosova, umesto daljeg pozivanja na dijalog po pitanju pokrajine i pripremanju Srbije za (pred)akcesione razgovore sa EU, kao da su se tek nedavno stišale. Srbi nisu odustali od mišljenja o Kosovu. Emocije su se smirile i sada nisu više tako rasplamsane kao u 2007. i 2008. kada su ispitivanja mišljenja pokazivala da, iako je preko 70% građana Srbije podržalo pristupanje države EU, istovremeno neslaganje za brži ulazak u EU u zamenu za pristajanje na nezavisnost Kosova je deklarisalo takođe oko 70% anketiranih (Wybranowski 2009.a). Promene u srpskoj unutrašnjoj politici su nastupale evolutivno. Na kraju se, ipak, postđinđićevski politički tabor, koji daje ton delatnosti sadašnje Vlade, sporazumeo sa postmiloševićevom Socijalističkom partijom Srbije (SPS) i grupama privrednih liberala iz centra (G17+) na polju izbegavanja preteranog eskaliranja diskursa koji se odnosi na pitanje statusa Kosova i deklarisanje proevropskog stava kao glavnog prioriteta spoljne politike Srbije. Samim tim je udaljena pretnja konstituisanja koalicije konzervativno-radikalne partije V. Koštunice (DSS) i radikalne SRS, takođe i nastanka trojne kolaicije DSS-RSS-SPS u slučaju da su DSS i SRS pridobile socijaliste za saradnju. U susret vladajućim partijama su u pravi čas došle perturbacije koje su oslabile snage populističke opozicije koja je počela da tone u podelama i konfliktima među pojedinim frakcijama.

Postupci kojima su predstavnici Zapada u 2009. pokazivali razumevanje za pojedine srpske interese po pitanju Kosova, dobili su važan značaj. Oni su primećivali loše poteze prištinskih vlasti, opasnost od kosovskog organizovanog kriminala, presedan međunarodnog tretiranja kosovskog *casus* (očigledan, mimo označavanja Kosova kao slučaj *sui generis*), negativne posledice zapadnog ustupanja Ruskoj Federaciji, koja vodi na Balkanu dinamičnu kampanju širenja sopstvenih uticajnih zona, naročito u oblasti energetske politike (Wybranowski 2009.a, 2009.f). U Srednjoj Evropi izvesnu ulogu na polju buđenja osetljivosti Zapada na opasnosti koje su mu pretile, pokušavao je da odigra, ipak na malo dinamičan način, sada već pokojni predsednik Poljske Leh Kačinjski. Svoje stavove ilustrovao je i

primerom Gruzije. Jednoznačno protivan priznanju suvereniteta Kosova i solidaran sa Srbiijom stav nekolicine drugih poljskih političara, koji su uglavnom predstavljali desnicu i antagonizovanu sa njom postkmunističku sredinu, nije našao veći odjek u EU (Wybranowski 2009.f). U materiji osporavanja antisrpske politike NATO-a i EU u toku nekoliko poslednjih decenija na prvi plan se u Srednjoj Evropi ističu pre svega izjave predsednika Češke Vaclava Klausa (Smolar 2000; Šupova 2007).

Sada vredi obratiti pažnju na oblik dugogodišnje „zapadne strategije", naročito Unije prema Srbiji, za koju je „kosovsko pitanje" imalo veoma veliki značaj, a koju je Brisel formulisao u duhu gore već okarakterizovane nenaklonjenosti i ambivalentnog odnosa prema Beogradu.

Dakle, kao što je na to već ukazano, jedinstveni državni interes po pitanju Kosova u koncepciji proevropske politike bio je izrazito naglašen i pre perioda 2008-2010. i pored antibriselskog raspoloženja i objavljivanja „Ahtisarijevog plana" u februaru 2007, do proklamacije nezavisnosti Kosova godinu dana kasnije.

Kao što je i konstatovano, Evropska unija je u svom odnosu prema Beogradu, ili pak prema Beogradu i Podgorici (od 2003. do 2006. partner Unije u razgovorima bila je Državna zajednica Srbije i Crne Gore – SCG) postavljala vanstandardne zahteve. Brisel, inače, pojedinim kandidatima pre detaljnih razgovora o ekonomskim i društveno-političkim pitanjima, oslanjanjem na tzv. „kopenhaške kriterijume", kao uslove integracije, postavlja npr. poštovanje ljudskih i građanskih prava, prava manjina itd. Očekivanja tog tipa su, prirodno, bila usmerena i ka Srbiji i Crnoj Gori (naročito 2004-2008.).

U rezoluciji posvećenoj Balkanu donetoj septembra 2005. Evropska komisija je zauzela jasan stav da pruženu finansijsku pomoć Srbija mora da opravda promovisanjem navedenih osnovnih prava. U tom kontekstu dosta pažnje je posvećeno, između ostalog, funkcionisanju manjina u SCG koje žive na području dve autonomne pokrajine – odnosno na Kosovu i u Vojvodini.

U 2005. su otpočele pripreme SCA i pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju – SAA. Otvorio ih je u Beogradu, u oktobru 2005. komesar za proširenje Oli Ren, istovremeno podnoseći Beogradu zahteve vezane za izručivanje lica Haškom sudu, optuženih za ratne zločine počinjene na Balkanu devedesetih godina prošlog veka. (Wybranowski, 2009).

Zbog tih zahteva, koji su se poklopili i sa krajem srpsko-crnogorske državnosti 2006, odnosi Srbije i EU, odnosno Beograda i Brisela su „zamrznuti". Razgovori po pitanju SAA su deblokirani tek posle godinu dana. U međuvremenu, EU je pojačala pritisak na Srbiju u vezi sa izručenjem lica koje je tražio sud u Hagu i priznavanjem rešenja za Kosovo poznatog

kao „Ahtisarijev plan“ (njime je bilo predviđeno postepeno približavanje referendumu o statusu te teritorije, a sve pod nadzorom EU koja bi imala značajnu ulogu u administraciji pokrajine i *de facto* u postavljanju temelja nezavisnosti pod pokroviteljstvom Brisela).

Srbija je decidno odbijala ponude koje su išle u tom pravcu. Fijasko pregovora koje je vodio Marti Ahtisari, neprihvatanje njegovog plana od strane Beograda, nenaklonjenost Ruske Federacije i Narodne Republike Kine projektu Finca, a takođe, i kasniji neuspeh pregovora tzv. *trojke* (činili su je predstavnici EU, Sjedinjenih Američkih Država i Ruske Federacije) učinile su odnose Beograda i Brisela u 2007. i na početku 2008. veoma komplikovanim. To je, između ostalog, najbolje ilustrovala preporuka Evropskog parlamenta od 24. X 2007. u kojoj su bile sabrane sve teškoće u međusobnim odnosima. Ugovor SAA Evropska unija je sa Srbijom potpisala tek 29. IV 2008. u Luksemburgu. Izričito, to se desilo u cilju ojačavanja pozicije proevropskog predsednika Borisa Tadića koji se tada borio za ponovni izbor (Wybranowski, 2009). U Briselu su zapamćeni stav i izjave srpskog predsednika (i pored njegovog izričitog protivljenja probama osamostaljivanja Kosova), koje su u teškom periodu, kada je u Srbiji dominirala antiunijska retorika (2007. i prva polovina 2008), odigrale veliku ulogu u spasavanju slabe srpsko-unijske veze. Pomenuti stav i izjave su se ticale spremnosti izručivanja lica Hagu koje je tražio tamošnji sud i volje traženja kompromisa po pitanju Kosova (Wybranowski, 2009). Perspektive unutrašnje politike Srbije u 2008. nisu ulivale optimizam liderima EU. Paradoksalno, upravo te loše prognoze su dovele EU do pojačanja aktivnosti u Srbiji. U prisustvu opasnosti porasta značaja srpskih radikalno-nacionalističkih snaga, u Briselu se odlučilo na gestove koji utvrđuju predsednika-demokratu i njegov politički tabor (partija DS), što je bilo gore navedeno (Wybranowski, 2009). Posle izvesnog vremena to je donelo, sa tačke gledišta Brisela, poželjne rezultate.

Srbija koja od polovine 2008. pa do danas traži približenje EU, ipak nije od nje dobila sve do 2010. nikakav oslonac u tako važnom pitanju za nju kao što je određivanje budućeg statusa Kosova. Istina, ni EU nije primorala Srbe ni na kakve ustupke po tom pitanju. Pritisci za priznavanje Kosova vršeni na taj ili drugi način na Beograd od strane predstavnika EU nisu ništa dali. Takođe, nisu ni uneli nikakav novi pozitivan kvalitet u odnose EU i Srbije. Kod Srba su izazivali jedino razočarenje, a istovremeno i bunt. Uz to, dolazi i nerazumevanje namera EU, koja se u očima Srba pokazivala kao struktura zatvorena za bilo kakvu mogućnost diskutovanja o pitanju Kosova, mada se u srpskim pregovaračkim platformama nisu nalazili nedemokratski elementi.

Prenoseći, na trenutak, ova razmatranja na više teorijsku dimenziju, možemo da primetimo da ta situacija pokazuje da od protivnih tipova ponašanja – realističkog (kompromisnog, poslušnog) i radikalnog (traži odbacivanje spoljnih pritisaka), koje data nacija usvaja u teškim istorijskim trenucima, Srbi (slično kao npr. Poljaci) biraju drugi od ovde pomenutih protivnih stavova, što ima svoj izvor u sličnim istorijskim iskustvima. Takav je takođe tip spoljnopolitičke kulture Srba, što izarazito oslikava istorija njihove države i naroda.

Poslednji stav treba izabrati prilikom pokušaja da se odgovori(za Dejvidom Letajnem) na pitanje o uzroku takvog stanja. Značajno je promatrati ga kroz različite prizme (istorijska sociologija, statistika, antropološka analiza, istraživanje mikrostavova, istorijska metoda). Faktor koji ga obeležava je upravo način reakcije na pojačan spoljni pritisak, a funkcija promenljive je vrsta reakcije na zadati impuls. U srpskom slučaju ide se do protivljenja, dok u nekim drugim slučajevima, gde do izražaja dolaze drugačija istorijska iskustva (npr. nedostatak tradicionalnog i stalnog, a ne posledično uslovljenog, otpora), usled rasta spoljninih pritisaka, dolazi do prilagođavanja (Jańczak 2009).

Dok je Srbija bila osuđena na trajanje u inerciji, sigurni u podršku glavnih političkih sila Zapada, Albanci sa Kosova su u februaru 2008. objavili njegovu nezavisnost. Razvoj kosovskog pitanja i odnos EU prema njemu još jednom je obelodanio velikom delu srpskih političara, ali i građanima Srbije, apsurdnost nastale situacije. Srbija, čiji se stav po pitanju Kosova odbacivao, trebalo je da postupa u skladu sa preporukama (a *de facto* i naredbama) EU. One se tiču brojnih pitanja, bez čijeg rešavanja pregovori sa Briselom u bliskoj budućnosti ne bi mogli da napreduju. Da li Srbija, ako se ikada za to stvore uslovi, treba da uđe u Uniju bez Kosova kao dela svoje teritorije? Možda Srbija nikada ni ne treba da joj pristupi jer ne priznaje nezavisnost otcepljene pokrajine? Još pitanja i sumnji ovog tipa bilo bi vrlo lako formulisati, iako sličan primer imamo i u samoj Uniji. Naime, Kipar ne priznaje Tursku Republiku Severnog Kipra, iako nema realnu jurisdikciju nad tim delom ostrva.

Bez obzira što je Beograd odbacio deklaraciju Prištine o suverenitetu Kosova, ništa nije ulivalo nadu da bi moglo doći do promene situacije, jer su nezavisnost priznale EU, Sjedinjene Američke Države i Kanada. Vlada Srbije i njen predsednik ograđivali su se i od ponude podele Kosova na srpski i albanski deo. U svakoj prilici se isticalo da takvo proglašenje nisu prihvatile UN i da u skladu sa tim ni Srbija to neće učiniti. Srbiju je umirivalo to što Kosovo nisu priznale neke zemlje Evropske unije (između ostalih Španija, Slovačka i Rumunija), kao ni pojedine vanevropske države (Južnoafrička Republika). Međunarodnoj javnosti su predstavljani argumenti da bi bolje

rešenje od prihvatanja suvereniteta Kosova bilo određivanje njegovog statusa, npr. na sličan način na koji je regulisan položaj Bavarske u okviru Federativne Republike Nemačke.

Dramatičnost i kuriozitet situacije u koju je upletena Srbija po pitanju Kosova, ipak je sve očiglednije ukazivala na ispravnost gledišta onih koji su, ne prihvatajući nezavisnost koju je objavila Priština, podvlačili da je neminovno da se Beograd odluči za takvu strategiju prema Kosovu koja bi bila sve bliža saradnji sa EU. Jedan od programskih sadržaja spoljne politike Vuka Jeremića, koji su do sada prihvatali premijer i predsednik Srbije kao i, pored raznih primedbi, parlamentarana većina, baziran je na takvom stavu. Posle kontroverzne presude Međunarodnog suda pravde po pitanju nezavisnosti Kosova u leto 2010, ta koncepcija iskazana je sa većom odlučnošću (Zuchowicz 2009; Stanisławski 2010) i počela je da donosi prve koristi. Bez sumnje jedna od takvih je pristanak EU da zajedno sa Srbijom donese rezoluciju o Kosovu koja je predstavljena u Ujedinjenim nacijama (Čongradin 2010; Tomić, Valtner 2010; Valtner 2010) i tamo i prihvaćena 9. IX 2010. (Sand 2010). Mada tim dokumentom nije pokrenuto fundamentalno pitanje pravno-međunarodnog statusa Kosova, ukazano je na značajne probleme. Neki od njih su bezbednost nealbanskog stanovništva, zaštita srpskog nasleđa na Kosovu (takođe i na njegovom južnom delu, opustelom od Srba) čije regulisanje mora da se odvija u okviru međunarodnog *consensa* i uvažavanju srpskih interesa, a ne samo na osnovi pretpostavljane dobre, mada ne uvek upravo takve, volje albanske većine koja živi na Kosovu i u Metohiji (Tomić, Valtner 2010).

Pardoksalno je to što su, osim po pitanju suštinskih stavova koji se tiču Kosova, Srbija i EU sve bliže kada je reč o egzistencionalno-fundamentalnim pitanjima, za razliku od prethodne, gubitničke taktike. Srbiji nije lako ili nije ni moguće da ispuni određene zahteve, što zbog istorijsko-kulturnih, pravnih i drugih razloga, i proces približavanja dveju strana se time usporava. Ubrzanje bi moglo biti nagrada za iznuđivanje određenih stvari u trenutnim intersima Srbije, ali taj način ne bi bio dobar put za trajnu izgradnju jedinstva EU i Srbije, kao ni za trajno uključivanje Zapadnog Balkana u proces evropske integracije i stvarne stabilizacije tzv. „mekog stomaka Evrope". Naprotiv, korišćenje te vrste licemerne strategije može dovesti do toga da Srbija, a kasnije, možda i Makedonija, BiH ili čak Crna Gora, čije notiranje u Briselu nije izuzetno, potraže neki balkanski „treći put". Da dođe do privilegovanog, gotovo partnerskog odnosa Srbije i EU, koji bi mogao da nadoknadi izgubljenu perspektivu za punopravnim članstvom, nema šanse. Potencijal Srbije ipak ne dostiže onaj kojim disponuje Turska, koja je sve više angažovana u politici Balkana (Balcer 2010; Bieniek 2008; Janik 2010).

III.

Istinska nada za Srbiju i zapadnobalkanski makroregion na polju razvoja i stabilizacije, kao i u prevazilaženju graničnih i široko shvaćenih političkih problema, koji su izazivali strašnu patnju etnički manje brojnom stanovništvu u tom delu Evrope, (Polyvyannyy 2007) jeste stvarna, puna integracija sa ostatkom Zapadne i Srednje Evrope u okviru EU, koja može svojim potencijalom da predstavlja bitnu snagu između Amerike, Rusije i Kine, kao i sa njima povezan evroazijski geopolitički prostor.

Da bi se približila srećnom, a ne degradiranom članstvu u Uniji, Srbiji nisu potrebni od Brisela „štap i šargarepa", tj. neprestano priznavanje u vezi sa zamrzavanjem ili odmrzavanjem ovog ili onog kosovskog problema, što je prisutno i u zajedničkom delovanju Srbije i „organizama" iz okruženja, pa i samog Kosova. Srbiji je potrebno da što brže, bez obzira na udaljenost perspektive njenog ulaska u EU, počnu sa Zajednicom takvi razgovori koji bi je već sada motivisali da konstruiše promišljene strategije ekonomskog razvoja, kreira savremenu politiku, stimuliše inovacije, restrukturiše sektore sa čijim funkcionisanjem su povezane sudbine društvenih grupa slabije prilagođenih dinamici promena slobodnog tržišta, a takođe i pristupi iskorenjivanju korupcije sa takvom odlučnošću, sa kakvom Bugarska namerava da se razračuna sa njom, primorana na to krizom i očekivanjima Brisela (Dgp, 2010).

LITERATURA

Ash T. G., (2007). *Następny rozdział europejskiej opowieści*, Gazeta Wyborcza, Warszawa, 1 III 2007, s. 19.

Balcer A., (2010). *W stronę strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Turcji w polityce zagranicznej*, Warszawa, demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej.

Bataković D. T., (2005). *Ratna koncepcja kosovskih Albanaca i demokratska opcija Beograda*, Nova srpska politička misao – analize, Beograd, god. 1, br. 6, s. 5-12.

Bieniek K., (2008). *Polityka zagraniczna Turcji wobec państw bałkańskich*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Čongradin S., (2010). Tadićevi i Jeremićevi saradnici kod Eštonove, u:http://www.danas.rs/danasrs/politika/tadicevi_ i_jeremicevi_saradnici_kod_estonove.56.html?news_id=198144 (poseta: 30 VIII 2010).

Dgp, (2010). *Sofia walczy z korupcją*, Dziennik – Gazeta Prawna [=Dgp], Warszawa, 15 IX 2010, s. A7.

J. T., (2007). *Predsednik SAD tokom evropske turneje posetio Tiranu*, Danas, Beograd, 11 VI 2007, s. 1.

Janik M., (2010). *Menedżer dobrobytu Turcji*, Dziennik – Gazeta Prawna, Warszawa, 17-19 IX 2010, s. M3.

Jańczak J. (2009). *Historyczne podstawy kształtowania się typów kultury polityki zagranicznej. Przypadki realizmu i radykalizmu*, Przegląd Politologiczny, Poznań, br. 2/2009, R. XIV, s. 61-73.

Kaplan R. D., (2010). *Bałkańskie upiory. Podróż przez historię*, Wołowiec, Wydawnictwo Czarne S. C.

Kiwerska J., (2000.a). *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań, Instytut Zachodni.

Kiwerska J., (2000.b). *Rola Stanów Zjednoczonych w konflikcie kosowskim*, Poznań, Instytut Zachodni.

Korzeniewska-Wiszniewska M., (2008). *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia. Serbska polityka wobec rozpadu Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Kostrzewa-Zorbas G., (2000). Początek – czy koniec epoki? Wojna o Kosowo, Stany Zjednoczone, NATO i bezpieczeństwo europejskie, u: A. Magdziak-Miszewska, *Świat po Kosowie*, s. 11-19, Warszawa, , Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Kostrzewa-Zorbas G., (2008), Eurożenada czyli co zrobiły instytucje UE w sprawie Kosowa, u: http://kostrzewa-zorbas,blog.onet.pl/2,ID296700305,index.html (poseta: 31 VII 2008).

Longhurst K., Zaborowski M., (2000). Wojna w Kosowie a Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, u: A. Magdziak-Miszewska, *Świat po Kosowie*, s. 20-37, Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Mieszkowska I., (2007). Konflikty bałkańskie końca XX wieku. Sposoby ich rozwiązywania przez społeczność międzynarodową, *„Znacznie"- Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania*, Rzeszów, br. 3/2007 (5), s. 164-189.

Milososki A., (2009). European perspective of the Balkan countries – the case of the Republic of Macedonia, u: http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=364%3Alecture-by-antonio-milososki&

Itemid=99&lang=pl (poseta: 8 VIII 2010).

Mitić A., (2005). *Pritisak protiv kompromisa, Nova* srpska politička misao – analize, Beograd, god. 1, br. 6, s. 21-28.

Mitić A., (2007). Uticaj Evropske unije na pregovore o budućem statusu Kosova, u: K. Mihajlović (ured.), *Kosovo i Metohija. Prošlost – sadašnjost – budućnost. Zbornik radova z međunarodnog naučnog skupa održanog u Beogradu 16-18. marta 2006 godine*, s. 485-499, Beograd 2007, SANU.

Pawłowski K., (2008). *Kosowo. Konflikt i interwencja*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej.

Polyvyannyy D. I., (2007). The Balkan Minorities: Divided States, Peoples and Societies, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005/2006 (izdano: 2007), s. 181-193.

Riedel R., (2008). Europeizacja, czyli rewitalizacja (nowego) instytucjonalizmu jako teorii integracji międzynarodowej, u: H. Stys, *Koncepcje integracji w Euro-*

pie w XX i XXI wieku. Myśl polityczna, s. 297-306, Toruń, Instytut Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Interdyscyplinarne Koło Naukowe Doktorantów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Sand, (2010). *Rezolucja zbliża Serbię do Kosowa*, Gazeta Wyborcza, Warszawa, 11-12 IX 2010, s. 7.

Sierpień P., (2009). *Rola dyplomacji Stanów Zjednoczonych w uzyskaniu niepodległości przez Kosowo*, Warszawa (neobjavljen magisterski rad, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Studiów Politycznych, mentor: dr. Jaonna Modrzejewska-Leśniewska).

Smolar A., (2000). Kosowskie pytania, u: A. Magdziak-Miszewska, *Świat po Kosowie*, s. 135-148, Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Stanisławski W., (2010). *Haskie przesłanie dla Serbów: nie warto chodzić do sądu*, Rzeczpospolita, Warszawa, 24-25 VII 2010, s. 11A.

Stokić Z., (2005). *Može li Srbija da pridobije Ameriku za svoj plan za Kosovo*?, Nova srpska politička misao – analize, Beograd, god. 1, br. 6, s. 29-46.

Šupova T., (2007). *Tadić: Zabráníme nezávislosti Kosova*, Lídove Noviny, Praha, 18 VIII 2007, s. 1.

Šuvaković U., (2009.a). *Partije u Srbiji i Kosovo i Metohija 1990-2000*, Nacionalni interes, Beograd, god. V., vol. 6, br. 3/2009., s. 73-97.

Šuvaković U., (2009.b). *Partije u Srbiji i Kosovo i Metohija (2000-2008)*, Srpska politička misao, Beograd, god. 16., vol. 26, br. 4/2009., s. 393-420.

Szczepański W., (2008), *Serbian Institute 4S in Brussels and Its Involvement in the Promotion of the Serbian Position on the Future of Kosovo within the European Union (Spring 2006 to February 2007*), New Zealand Slavonic Journal. Journal of the Australia and New Zealand Slavists' Association, Auckland, vol. 40, 2006, s. 90-104.

Szczepański W., (2009). Wyzwania polityczne i społeczne towarzyszące procesowi integracji Chorwacji z Unią Europejską, *Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków, br. 1(11)/2009, s. 139-155.

Tomić D., (2000). *Kosovski levijatan. NATO agresija i razaranje multietničkog druta*, Beograd 2000, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Tomić N., Valtner L., (2010). Srbi južno od Ibra, svetinje SPC i sever Kosova ključne teme novih pregovora, u: http://www.danas.rs/danasrs/politika/srbi_juzno_od_ibra_svetinje_spc_i_sever_kosova_kljucne_teme_novih_pregovora_.56.html?news_id=198232 (poseta: 30 VIII 2010).

Valtner L., (2010). Kornelijus Adebar, nemački savetnik za spoljne odnose: kompromis dokaz da Srbija želi u EU, u: http://www.danas.rs/danasrs/politika/kompromis_dokaz_da_srbija_zeli_u_eu_.56.html?news_id=198235 (poseta: 27 VIII 2010).

Vasić N. i sar., (2005). *Platforma za konačni status Kosova – Slobodna zemlja Kosovo*, Beograd 2005, Grupa za Kosovo. Nezavisna stručna grupa.

Waldenberg M., (2005). *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, t. I: *1991-2002*, t. II: *2002-2004*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wybranowski D., (2008). Chorwacja a Unia Europejska. Między stowarzyszeniem a integracją – wybrane problemy polityki UE na Bałkanach Zachodnich od lat 90. XX wieku do początku XXI wieku, u: J. Jartyś, A. Staszczyk, *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Pomostowość czy buforowość*, s. 153-174, Szczecin, Wydawnictwo Zapol i Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.

Wybranowski D., (2009.a). Stosunki Serbii z Unią Europejską w pierwszych latach XXI wieku. Przyczynek do polityki rozszerzenia UE na obszarze Bałkanów Zachodnich, u: C. Trosiak, *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 r. – przegląd zagadnień*, s. 127-147, Poznań.

Wybranowski D., (2009.b).+. Unia Europejska i jej instytucje jako narzędzia wspierania demokratyzacji w wybranych krajach Bałkanów Zachodnich, u: J. Knopek, *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, s. 341-365, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Wybranowski D., (2009.c),.Patriotyzm i honor Serbów w starciu z „Realpolitik" Zachodu. „Dyktat niepodległości" i problem Kosowa w pierwszych latach XXI wieku, u: L. Kacprzak i sar., *Wartości a współczesne państwo*, s. 345-390, Piła, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile.

Wybranowski D., (2009.d), Nowe-stare państwo na mapie Europy. Czarnogóra między niepodległością i Unią Europejską, u: M. Musiał-Ka.g, T. Wallas, *Unia Europejska w 2008 roku. Aktualne problemy i najważniejsze wyzwania*, s. 137-156, Poznań, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Wybranowski D., (2009.e). Bośnia i Hercegowina wobec Unii Europejskiej – trudna droga ku stowarzyszeniu, Problemy i wyzwania polityki UE na Bałkanach Zachodnich na początku XXI wieku, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, Wrocław, br. 10/2009, s. 220-244.

Wybranowski D., (2009.f). Problem uznania dyplomatycznego przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej „Republiki Kosovy" (luty 2008 roku) – jego geneza i implikacje. Przyczynek do polityki polskiej wobec obszaru byłej Jugosławii w końcu XX i na początku XXI wieku, u: J. J. Piątek, R. Podgórzańska, *Polska na arenie międzynarodowej – współczesne wyzwania*, s. 229-267, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Zuchowicz K., (2009). Sąd nad niepodległością Kosowa, *Rzeczpospolita*, Warszawa, 2 XII 2009, s. 12A.

Żurawski vel Grajewski P., (2000). Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich w latach 1991-1999, u: A. Magdziak-Miszewska, *Świat po Kosowie*, s. 64-87, Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

RENOUNCING KOSOVO AS A PRECONDITION FOR SERBIA'S FASTER EU ACCESSION
(the hypocritical nature of a political pressure strategy)

Abstract: Aiming at the EU integration, Serbia still has to successfully meet many political, social and economic needs so that its membership in this political-economic structure can be considered a realistic possibility. The expert teams investigating a range of socioeconomic issues and problems, constantly point to the challenges that Serbia has to face, stressing the most important of them, and also trying to provide instructions on creating an efficient strategy to help Serbia meet the existing challenges. Aside from the common set of preconditions that lie on the road to the EU membership and are always present in the EU accession process of every candidate country, Serbia was set additional conditions such as the acceleration of EU membership talks (or at least the prospects of EU membership), cooperation with the Hague tribunal and a de facto recognition of Kosovo independence, which was declared unilaterally in February 2008, in Pristina. The EU political pressure on Belgrade to renounce Kosovo and accept the independence of that region is very curious, especially if we take into account the fact that not all countries of the EU have recognized Kosovo as a sovereign state. Looking at this problem from the perspective of the historical method and considering Serbia's foreign policy culture, this is, in fact, a road to nowhere for the prospects of the Eurointegration of Belgrade. Still, this is actually a false pressure strategy for the EU as well, as it proves to be unfavourable rather than beneficial for conducting the policy of stabilisation in the Balkans. The political game of trying to weaken Serbian aspiration to decide independently on the nature of its relationship with the quasi-state of Kosovo prior to Serbia's EU admission, overshadows the most important conditions that have to be met so that Serbia can join the EU and function properly in the aforementioned structure. As always, the most important conditions for EU accession are found in the sphere of broad, systematic reforms of the social and economic character. In the case of Serbia, this implies not just the process of market liberalization and privatization of state-owned companies, but also the implementation of the program for social amortization of the transition shock effects which mostly affect the less adaptive population, as well as a fierce fight against corruption and the preparation of programs for stimulation of innovative research and development projects in economy.

Key words: *Serbia/ EU/ Kosovo/ politics/ European integration*

CIP – Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)
339.923(4-672EU:497.11)(082)

Društveni izazovi evropskih integracija : Srbija i uporedna iskustva = Social challenges of European integrations : Serbia and comparative experiences. 1, Pravo, ekonomija, društvena pitanja : zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa / [članovi organizacionog odbora Duška Franeta… [et al.] ; prevodioci Aleksandra Erić-Bukarica … [et. al.]]. - Novi Sad : Fakultet za pravne i poslovne studije ; Prometej, 2010 (Novi Sad : Tampograf). - 591 str. : graf. prikazi, tabele ; 23 cm

Pojedini radovi na engl. jeziku. - Tiraž 200. - Bibliografija. Rezimei na engl. jeziku.

ISBN 978-86-515-0556-3 (Prometej)

1) Франета, Душка

a. Европска унија - Придруживање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 257831431